

170. Inventario y Retiro

R
352.

Pen Q

col reserva

170

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL URUGUAY

015609



BIBLIOTECA
JOSE ARTIGAS

CARLOS MARÍA DE PENA

ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

EN EL

URUGUAY



MONTEVIDEO

IMP. «EL SIGLO ILUSTRADO», DE TURENNE, VARZI Y C.^ª
Calle Uruguay núms. 322 y 324

1899



LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

EN EL

URUGUAY

El estudio histórico del Cabildo de Montevideo es una fuente de enseñanzas provechosas. Si la institución, tal como la recibimos á principios del siglo XVIII, estaba degenerada ó decaída, guardaba todavía en su seno los gérmenes poderosos de su antigua vitalidad y de su esplendor.

Otros pueblos recibieron mejor herencia de su metrópoli, pero Montevideo tiene el mérito de haber mejorado el lote que le deparó la suerte.

Las cartas que los ingleses otorgaron á los colonos americanos del Norte para constituir su organización municipal, eran muy liberales. La autoridad de la ciudad era el *Concejo*, compuesto del mayor ó preboste, el *recorder* (primer funcionario judicial, algo como nuestros alcaldes de 1.^{er} voto); los aldermen y concejeros (semejantes á los alcaldes de 2.^o y de 3.^{er} voto), como jueces generales y desempeñando á la vez funciones municipales.

La corporación municipal americana tenía principalmente por objeto y atendía con mayor autonomía que nuestros Cabildos, á la satisfacción de necesidades puramente locales; á la administración de la propiedad y de la hacienda local; á la expedición de ordenanzas de policía. Algunos funcionarios municipales eran nombrados por el gobernador; otros, por ciudadanos propietarios. La ciudadanía era acordada por el mayor y algunos aldermen en Concejo, *á cambio de una suma de dinero generalmente*, y además de dar el derecho de sufragio, era la única autorización para ejercer ciertas profesiones dentro del término de la ciudad.

En nuestros Cabildos había cargos vendibles; en el de Montevideo casi todos fueron electivos, y la elección de nuevo Cabildo se hacía por los cabildantes salientes, que generalmente se reelegían á sí mismos. También en Filadelfia, *según la costumbre tan general por entonces en Inglaterra, el Concejo se elegía por cooptación.* (1)

La historia del Cabildo de Montevideo es de las más instructivas. La institución comenzó aquí, como en toda la América del Sur, por actos de fervor religioso, atendiendo á la fábrica de la iglesia, á la congrua del cura, á la fundación de una hospedería de San Francisco y al señalamiento de días de tabla en que se deberá asistir en cuerpo de ciudad á la iglesia parroquial. Pero de seguida el Cabildo de Montevideo se ocupó de policía general de seguridad; de la jurisdicción ordinaria de los alcaldes, y de la de los alcaldes provincial y de hermandad; de la prestación personal para alegrar y limpiar los manantiales de que se sirve la población; de la matanza del ganado para el abasto y de la quema de residuos para asear las calles; del establecimiento de impuestos y licencias para atenciones de policía, de sanidad, de educación y de obras públicas; y á la vez que demostraba su cristiano celo en servicio de Dios Nuestro Señor, se ocupaba de poner remedio, en servicio de la República, á los destroncamientos de ganados en las faenas, que amenazaban concluir, en menos de tres años, con todo el vacaje y torada de la jurisdicción.

¿Y qué más hacían, en los primeros tiempos, las municipalidades inglesas, ó los concejos y distritos rurales de los norteamericanos en los comienzos del siglo XVIII? Los Cabildos acumulaban las facultades de las parroquias. Si en Inglaterra la Iglesia era la mitad del Estado, como ha dicho Gneist, en España y sus colonias era su base ó su raíz. Por eso nuestros Cabildos tienen un aspecto muy marcado de gobierno teocrático.

Interesa también, bajo otra faz, la historia de nuestros Cabildos y especialmente la del de Montevideo. La institución, que no fué de origen popular; cuya organización, facultades y franquicias emanaron de la confirmación que dió el Rey á las Ordenanzas municipales de Buenos Aires, para que rigiesen en Montevideo con las *Adiciones* que para el buen gobierno agregó Zavala; la institución que emanaba de una elección oligárquica, fué intervenida al principio por el capitán comandante de guarnición, que podía penetrar en la Sala con bastón,

(1) *Goodnow*.—Comparative administrative Law.

sin capa y en traje militar, y estuvo después en pugna con el gobernador teniente general, á quien no se le permitía entrar con bastón, sino con vara de la real justicia.

Con el Cabildo estuvo en pugna y en entredicho muchas veces el Gobernador, á quien el Cabildo llegó á tratar de *escandaloso en sus procedimientos*, porque tuvo el atrevimiento de llegar hasta las puertas consistoriales con crecido número de granaderos, con oficial y tambor. La institución no emanaba de representación popular, pero respiraba y se agitaba en la misma atmósfera que el pueblo colonial.

La vida norteamericana era más expansiva y más libre que la española en la América del Sur. Había en el Norte un régimen electoral amplio, con atribuciones propias, con facultad plena de dictar y aplicar ordenanzas, y había una magistratura judicial de hombres buenos, salidos del pueblo, y celosos guardianes de los derechos individuales.

Los Cabildos, en general, sintieron muy de cerca, *durante la larga siesta colonial*, la mano férrea del superior en la administración civil ó militar; pero el Cabildo de Montevideo escapó, en gran parte, á esa presión *manu-militari*. Esto se debió á las condiciones especiales de la Gobernación de Montevideo, y á las cualidades personales de algunos de sus gobernadores; á las circunstancias favorables de las múltiples operaciones concentradas en su puerto como apostadero general de la marina, lo que desviaba la atención para otro lado, y á la influencia de elementos sociales y de riqueza radicados en la ciudad.

Las luchas entre la autoridad superior colonial y el Cabildo de Montevideo no tuvieron comunmente el carácter de rencillas domésticas por asuntos triviales. El Cabildo ejerció realmente la administración local y la ejerció aún más allá de los términos de su jurisdicción, invadiendo á veces funciones de los gobernadores, á favor de la mezcla ó confusión de poderes, característica de la institución. No estaba, pues, el Cabildo nuestro *limitado á reglamentar los abastos y la iluminación de las calles*.

Montevideo se distingue por la práctica del Cabildo abierto, institución contraria á las prácticas metropolitanas, pero que merece nuestra atención, porque ha sido, como dice Del Valle (poco entusiasta por los Cabildos), si no la fuente, el medio ocasional de que se valieran los revolucionarios para formular sus primeras pretensiones al propio gobierno de la patria.

Esta sola consideración bastaría para inclinarnos al estudio de la institución. Las páginas que van á leerse, son un débil contingente

para la historia administrativa de nuestro país. Son incompletísimas y pálidas; representan un esfuerzo de buena voluntad en la tarea penosísima de investigar el pasado para desentrañar de su seno los elementos que han venido actuando sucesivamente en la transformación de nuestra vida nacional y de nuestro régimen de administración local, hasta traernos en Montevideo, por una especie de *common law*, á la presente organización, que admite paralelo honrosísimo con las instituciones locales de naciones muy adelantadas. (1)

(1) Algunos de estos *Apuntes* se publicaron por primera vez en la introducción del *Censo Municipal de Montevideo en 1889*. Fueron después ampliados especialmente para su publicación en *La Administración*, Revista internacional, Madrid (entregas números 2 y 3. del tomo VI, correspondientes á Noviembre y Diciembre de 1897), y por último, con algunas modificaciones, han sido leídos en dos conferencias de curso en el aula de Derecho Administrativo de la Universidad.

LOS CABILDOS

Erección del Cabildo de Montevideo en 1730; cargos electivos y perpetuos; condiciones de elegibilidad. — Funciones generales del Cabildo; funciones de sus miembros. — Primeros actos del Cabildo. — Creación del gobierno político y militar de Montevideo; su jurisdicción. — Desarrollo de la institución municipal; paralelo con el adelanto general y el progreso económico de Montevideo á principios del siglo. — El espíritu público y la reconquista de Buenos Aires contra los ingleses; revelación de elementos y fuerzas con que contaba Montevideo; espontaneidad é independencia con que procedió; participación gubernativa del elemento popular. — El 18 de Julio de 1808; proclamación del Gobernador de Montevideo como jefe superior del Continente; consecuencias de las luchas contra los ingleses; gérmenes de emancipación. — El movimiento insurreccional en el Uruguay; Artigas; la primera *Junta municipal*; los cinco Cabildos. — La Revolución y el régimen colonial. — El Cabildo abierto de 1815; el pueblo toma intervención en la elección del Cabildo. — La dominación lusitana.

Montevideo tenía apenas tres años de fundada, y comenzaba ya á bastarse á sí misma, sin requerir de la vecina ciudad de Buenos Aires los auxilios con que ésta contribuyera en los primeros momentos de la fundación.

Dispuso entonces el Gobernador, don Bruno Mauricio de Zavala, la erección del Cabildo, que había de regirse por las ordenanzas municipales que Buenos Aires había formado, « *usando de la facultad que cualquiera comunidad tiene para formar Ordenanzas* », y que Montevideo aplicaría en cuanto pudiera, según la cortedad y pobreza de los vecinos de que se componía la población en los principios (1).

Zavala declaraba cumplido el número de las cincuenta familias que Su Majestad destinó para la nueva población de Montevideo, y, usando de la facultad concedida por las leyes de Indias, procedió á constituir Cabildo, Justicia y Regimiento, designando cargos en número de nueve, y nombrando él mismo las personas que habían de componer el pri-

(1) *Archivo administrativo* T. — El Rey en el Proemio del áuto de aprobación de las Ordenanzas municipales de Buenos Aires, presentadas á su examen por el Procurador general de las provincias del Río de la Pláta, reconoce esa facultad.

mer Cabildo. (Auto de 20 de Diciembre de 1729, y acta de instalación del primer Cabildo en 1.º de Enero de 1730).

En lo sucesivo se practicaría elección anual por los miembros cesantes. El Gobernador político y militar del lugar era el Presidente de la Corporación. El auto de Zavala, de 4 de Enero de 1730, disponía que fuesen electivos todos los cargos; algunos llegaron á ser perpetuos, y podían ser vendibles en remate público, como lo eran en otros Cabildos del Virreinato: el de Regidor decano, Regidor Alguacil mayor, Regidor Depositario general y Regidor Alcalde provincial. Sólo quedaban, generalmente, cinco cargos electivos: los Alcaldes de primero y segundo voto, el Regidor Juez de policía, los Regidores defensores de pobres y menores, el Regidor Alférez Real y el Fiel ejecutor.

Las condiciones de elegibilidad las indicó también Zavala: «procurando siempre elegir personas las más beneméritas, de buenas costumbres, opinión y fama, de manera que no sean inferiores, ni tengan raza alguna de judío, morisco ó mulato, para que así se mantengan en paz y quietud en sus ayuntamientos y lugares de actos públicos...». Autorizó que durante seis años fuesen electos los que no supieran leer ni escribir, con tal que fueran idóneos y de capacidad, firmando por ellos un testigo legal en falta de Escribano.

Las leyes de Indias exigían, además de la *vecindad, casa poblada*, é inhabilitaban para el cargo de Alcaldes ordinarios y Fieles ejecutores á los comerciantes é industriales.

El cargo de miembro de Cabildo ó Regidor no era gratuito, y el Alférez Real tenía de salario «otro tanto del que lleven los otros Regidores» (1).

Las funciones generales del Cabildo tenían por objeto la administración de la justicia y el regimiento de los intereses comunes, concernientes á su jurisdicción, dentro de límites territoriales señalados á la misma.

Si bien las leyes de Indias ordenaban que ninguna comunidad ni persona impusieran sisas, ni derramas, ni contribuciones, sin licencia del Rey, las Audiencias estaban facultadas por las mismas leyes para autorizar repartimientos de contribuciones hasta 200 pesos oro. En cuanto á las obras públicas, una vez establecido el costo de ellas, se haría el repartimiento entre los que recibieren el beneficio. Las rentas de *Propios* provenían de los arrendamientos ó censos que los Cabildos hacían de las tierras señaladas, dentro de su jurisdicción, para mejoramiento de los pueblos y ayuda de salarios de los Corregidores.

(1) Ley 4.ª, tít. x, lib. vi, R. I.

La ordenanza de Intendentes de Buenos Aires, publicada en 1782, dió reglas para el aumento, inversión, cuenta y razón de los *Propios* ó rentas de los terrenos *propios* de los Cabildos. De ahí los *Propios*, administrados por la *Junta municipal*, que se componía de miembros del Cabildo.

Los Cabildos del Río de la Plata procedieron, en materia de contribuciones, con latitud de acción, y especialmente la tenía de propia autoridad el Cabildo de Montevideo según se verá más adelante.

Además de las funciones generales que ejercía el Cabildo en lo administrativo, cada uno de sus miembros tenía funciones especiales.

Los Alcaldes de primero y segundo voto eran los Jueces de primera instancia. El primer Alcalde conocía de asuntos civiles y criminales de la jurisdicción; el segundo solamente de los civiles, y especialmente en causas de menores. Estos funcionarios tenían asesores ó consejeros letrados, cuyo oficio se pagaba por los Alcaldes con los emolumentos que las partes abonaban por cada firma de sus resoluciones.

Esta institución de los Alcaldes con asesores duró en la República del Uruguay hasta la promulgación del Código de Procedimiento Civil en 1878. Sobrevivió más de medio siglo á la extinción de los Cabildos.

También pertenecía á estos Alcaldes la provisión y abastecimiento de los pueblos donde residen, y la visita, y tasa de lo que á esto toca, como Fieles encargados del cuidado de pesas y medidas, cargo que en los Cabildos toledanos desempeñó el *Fiel*.

El Alcalde de primer voto ejercía, además, el gobierno provisorio cuando la provincia no tenía Audiencia y en el caso que vacase accidentalmente el cargo de Gobernador. De las resoluciones de los Alcaldes se apelaba á las Audiencias.

El Alguacil Mayor era aprehensor de delincuentes; ejecutor de los deudores municipales; perseguía el cobro de las rentas ó derechos y hacía cumplir las Ordenanzas del Cabildo.

El Depositario general, que podía ser vara perpetua y vendible, cuidaba de todos los depósitos que se hacían en las Cajas del Cabildo.

El Regidor Juez de policía vigilaba todo lo relativo al orden, higiene y comodidad de la ciudad. Este funcionario representaba el carácter general de la institución. Era Jefe de los Alcaldes de policía, llamados *prebostes de Hermandad*, cuyos cargos tenían semejanza con los que ejercen actualmente los Comisarios de policía.

Las funciones de los Regidores defensores de pobres y de menores están determinadas por su propio nombre.

El Regidor Alférez Real hacía las veces de Maestro de Ceremonias, llevaba el pendón de la Milicia y paseaba en las grandes solemnidades la bandera de España por calles y plazas. Reemplazaba á los Alcaldes en caso de ausencia ó muerte.

El Regidor decano hacía las veces de Presidente: negaba ó concedía el uso de la palabra, hacía guardar el orden en la Sala; representaba al Cabildo, hablando en nombre de éste; tenía las llaves de la Ciudad, guardaba las del Archivo; recibía y entregaba á los Alcaldes la vara de insignia y convocaba á los Capitulares ó Cabildantes.

Las sesiones con asistencia de Capitulares solos eran de *Cabildo cerrado*; aquellas para que se convocaba al pueblo ó en que éste solía intervenir por medio de delegados, eran de *Cabildo abierto*.

Además de los miembros del Cabildo existía un Procurador municipal, que no tenía voto en las deliberaciones, y á quien estaba encomendada la representación de los intereses propios del Municipio. Este funcionario ejercía su destino con el título de Síndico Procurador de Ciudad, y hacía las veces de un Fiscal (1), siendo su oficio *de mucha suposición*.

La jurisdicción de *Hermandad* comprendía las causas contra ladrones, facinerosos, matadores, robadores de mujeres de cualquier estado, vagabundos, incendiarios, las de hurto de toda clase de animales en el campo, ó de ropas ú otros géneros.

El Cabildo de Montevideo comenzó por decretar prestaciones personales y capitaciones entre pudientes para « adelantar la fábrica de la iglesia y ayudar á la congrua del Cura, pudiendo los vecinos convertir la capitación en géneros de la cosecha, de labor ó del campo, si carecían de dinero ».

Las prestaciones se dieron por turno de diez hombres cada quince días, según empadronamiento ó lista, comprendiendo á los soldados reglados, y se aplicaron « á alegrar y limpiar los manantiales de que se servía la población ínterin se perfeccionaban las fuentes ». También se impuso prestación para el aseo y limpieza de las calles. Una prestación semejante para el barrido de las calles, ejecutado por los criados, duró en Montevideo más de siglo y medio, hasta que fué sustituida en 1888 por un impuesto en dinero y un servicio ejecutado por la Municipalidad.

El Cabildo estableció otras capitaciones: autorizó los diezmos; impuso las licencias para el expendio de bebidas; gravó los consumos y

(1) Solórzano: Política indiana.—Lucio V. López: *Derecho administrativo*.—*Rev. de Aden.*, Buenos Aires, t. VI.—*Archivo administrativo*. I, Ordenanzas municipales,

los abastos por medio de alcabalas que se cobraban sobre la venta de la carne viva y muerta; sobre el corambre al pelo, curtido y adobado; sobre los sebos, y sobre los materiales de construcción. Otros pequeños impuestos votó sucesivamente el Cabildo, entre los que merece especial mención el impuesto mensual de repartición que pagaban los vecinos favorecidos con chacras y hornos de merced.

Veinte años después de instalada la administración municipal se creó, en 22 de Diciembre de 1749, el gobierno político y militar de Montevideo, á instancias repetidas del Cabildo.

La gobernación de Montevideo quedaba especialmente subordinada á la Capitanía general de Buenos Aires en los asuntos militares sobre fortificaciones, reglamento de guarnición, consumo de municiones y pertrechos, castigo de soldados, etc. En las demás causas y pleitos procedía el Gobernador como los demás de su clase. Las causas de patronato eran de su jurisdicción, y la persecución y extinción del comercio ilícito le estaban particularmente encomendadas. En el gobierno económico y político de la provincia, asistencia á Cabildos, elecciones anuales y demás funciones, venta y remate de oficios de la República, ejecuciones de Hacienda y demás negocios de ella, obraría al igual de los demás Gobernadores de las provincias del Río de la Plata, con cargo á que el Gobierno de Buenos Aires podría intervenir en esas operaciones siempre que juzgare no ser arregladas á las leyes vigentes en materia de Hacienda. El empleo de Gobernador duraba cinco años y tenía de sueldo 4,000 pesos fuertes por año.

Esta autonomía política fué acentuándose, y la acción del Cabildo se extendió á todos los ramos de administración local y á muchos de carácter general en los cuales entendía y resolvía después de representar al Virrey, como sucedió con algunos aranceles de Aduana, con obras públicas, con el comercio de oro y plata, con el establecimiento de cárceles, con el fomento de algunas industrias, como la salazón de carnes, la pesca, la matanza de ganado en vasta escala, fundación de servicios higiénicos, de institutos religiosos, de enseñanza, etc.

La institución municipal había ensanchado su esfera de acción, esparciendo y fortificando gérmenes que más tarde entrarían como factores importantes á constituir la nueva nacionalidad.

Los elementos de defensa militar concentrados en Montevideo bajo el dominio colonial, sus condiciones, inmejorables entonces, como puerto habilitado para el comercio y como apostadero de la Marina Real en el Río de la Plata, radicaron grandes intereses, fomentaron varios ramos de comercio, suscitaron industrias nuevas y dieron mucho incremento á la Hacienda pública y á las rentas municipales.

En 1800 el movimiento comercial estuvo representado por 34 buques entrados de Ultramar, y salida de igual número. El valor de los artículos importados procedentes de España fué de 1.300,000 pesos fuertes, y procedentes del extranjero 675,000 pesos fuertes. El comercio de oro y plata (comercio de tránsito) representaba cuatro millones en la exportación. El tráfico de esclavos había aumentado, de 960 introducidos en 1795, á 1,350 llegados en 1799, al amparo de la Real Cédula de 1791. El valor de cada negro era de pesos fuertes 250. La importación de esclavos representaba 337,500 pesos fuertes. Datan de esa época, y para atender á obras públicas, varios aumentos en los impuestos municipales, y especialmente en los arbitrios que gravaban el abasto de carnes. El costo del agua para beber era anualmente para todo el vecindario de 30,000 pesos fuertes.

Destruído en 1778 el privilegio del puerto de Cádiz; establecida la Aduana de Montevideo y colocado el primer faro del Río de la Plata en el *Cerro*, como por tradición y por su ventajosa posición correspondía, el comercio y la navegación tomaron gran impulso; mejoróse notablemente el estado social de las colonias del Plata; aumentó la importancia económica de Montevideo, convertida, por las favorables condiciones de su puerto y de su situación geográfica, en plaza de guerra y en emporio de productos derivados de la ganadería, que había tomado un vuelo asombroso en las fértiles comarcas del Uruguay, conocida entonces por *Banda Oriental*.

A principios del siglo Montevideo sostenía hospital para los enfermos pobres, ermita para virulentos, escuela gratuita, costeada por individuos del pueblo, y enseñanza de primeras letras, dada por las Hermanas Dominicas y por los Conventuales de San Francisco; contaba con una casa de comedias; había completado la nomenclatura de sus calles, instalado el servicio de alumbrado en las principales; discutía su Cabildo asuntos de higiene pública, votaba el empedrado, la construcción de cercos y calzadas; estudiaba el suministro de aguas potables y el establecimiento de un lavadero público; se ocupaba de la limpieza y conservación del puerto, de la construcción de alcantarillas, calzadas y puentes, afectando á limpieza pública y á vialidad 47,600 pesos, á tomar del remate de carnes en los años 1805 y 1806.

— ¿Qué extraño, entonces, que cuando Buenos Aires caía, en Junio de 1806, en poder de los ingleses, organizara Montevideo la *Reconquista*, formando cuerpos nuevos de milicias, acumulando en breve tiempo recursos enormes? Las donaciones públicas de auxilio gratuito alcanzaron en breves días á 160,000 pesos; los empréstitos patrióticos, á 91,000 pesos.

Una suscripción popular dió 10,400 pesos para premiar á la primera tropa que avanzara al enemigo con vigor. Propietarios, comerciantes, hacendados, labradores, llenos todos de entusiasmo, concurrieron con sus personas y su dinero á fortalecer la expedición reconquistadora de 1.123 hombres, coronada por el éxito con la rendición de los ingleses y su salida de Buenos Aires en Agosto del mismo año 1806.

Historiando este episodio heroico, en que se cubrieron de gloria los montevidEOS, ha dicho nuestro compatriota doctor Lamas: « Ningún cálculo puede tener la generalidad, ni la difusión del sentimiento ; y cuando, como aconteció en Montevideo en 30 de Junio de 1806, un pueblo se conmueve y se levanta por sí mismo y piensa y obra como un solo hombre, es un sentimiento, y nunca un cálculo político ó estratégico, el que lo impulsa ó domina » (1).

Ese sentimiento, apoderándose enérgicamente del Cabildo, como se había apoderado del vecindario que él representaba, ensanchó la esfera de su acción oficial ; y el Gobernador, resignándose á ese hecho, producido é impuesto por las circunstancias, admitió la participación gubernativa del elemento popular, que el régimen colonial excluía en el acuerdo y ejecución de medidas de su privativa competencia, como representante del Monarca (2).

El Cabildo rompió los moldes del gobierno municipal, y el 18 de Julio de 1806 declaraba : « que en virtud de haberse retirado el Virrey al interior del país, de hallarse suspenso el Tribunal de la Real Audiencia y juramentado el Cabildo de Buenos Aires, ERA Y DEBÍA DE REPUTARSE AL GOBERNADOR DE MONTEVIDEO, RUIZ HUIDOBRO, COMO EL JEFE SUPREMO DEL CONTINENTE, PUDIENDO OBRAR Y PROCEDER CON LA PLENITUD DE ESTA AUTORIDAD PARA SALVAR LA CIUDAD AMENAZADA Y DESALOJAR LA CAPITAL DEL VIRREINATO » (3).

Así se iniciaba — al repeler la conquista extranjera en el Río de la Plata, como en España, por el despertamiento de la acción popular que venía á llenar el vacío dejado por la impotencia y la cobardía :— allá, la descomposición del régimen del absolutismo monárquico ; aquí, la del régimen colonial, doblemente depresiva (4).

La nueva invasión de los ingleses en 1807 produjo sucesos de trascendencia, y la situación de la Metrópoli favorecía además los movimientos de emancipación.

(1) Andrés Lamas: *Estudios sobre los escudos de armas de la ciudad de Montevideo*.

(2) Lamas: ob. cit.

(3) F. Bauzá: *Historia de la dominación española en el Uruguay*.

(4) A. Lamas: ob. cit.

Desde 1809 se habían constituido en Montevideo centros de conspiración que trabajaban por la independencia y para concluir con el poder español, que tenía poderoso asiento militar en Montevideo.

En el movimiento insurreccional descolló por sus antecedentes, su carácter y prestigio el famoso caudillo oriental don José Artigas, quien, después del *grito de libertad* dado por Viera y Benavides en las *Lomas de Asencio*, se puso al frente de las milicias uruguayas. Fortalecieron éstas con el auxilio de las tropas venidas de Buenos Aires, y después de varios hechos de armas y de la batalla de las *Piedras* pusieron los patriotas sitio á Montevideo. Un segundo sitio tuvo lugar á principios de 1813, y durante él instalóse el primer Gobierno de la insurrección oriental.

Empezóse por convocar una asamblea, emanada de los sufragios de vecinos emigrados de la plaza sitiada, habitantes de extramuros, gran parte de los llegados de los pueblos de la campaña y de delegados de la fuerza armada.

Esa asamblea instituyó una *Junta municipal* que entendiése en la administración de la justicia, en la economía interior del país y en el ramo de Vigilancia ó Policía, quedando la Autoridad militar reservada á Artigas como Gobernador y Presidente del Cuerpo municipal. Los cargos corresponden, con algunas variantes dignas de mención, á los mismos que se distribuían los Capitulares. Nombráronse dos *Jueces generales*, que correspondían á los Alcaldes de primero y segundo voto; un Depositario de fondos públicos, que equivalía al *Depositario general de los Cabildos*; un Juez de Economía, que no le tenían los Cabildos, y que puede considerarse como Tesorero ó funcionario regente de la Hacienda municipal; un Juez de Vigilancia y Asesor, que haría las veces del *Regidor Juez de Policía*; dos Protectores de pobres y menores, y un Expositor general de la Provincia Oriental y Asesor de la Junta municipal, equivalente al *Síndico Procurador*, un Secretario del Gobierno y un Escribano (1).

Existían, á la sazón, en la Banda Oriental cinco Cabildos para 23 pueblos: el Cabildo de Montevideo, el de Maldonado, el de Canelones, el de San Juan Bautista y San José y el de Santo Domingo de Soriano (2).

El más antiguo era este último, y el de mayor influencia política fué siempre el de Montevideo.

(1) Acta de la Asamblea de la Provincia Oriental, 21 de Abril de 1813.

(2) Acta de la Asamblea de la Provincia Oriental, 5 de Abril de 1813.

Después de rendida esta plaza por las tropas libertadoras al mando del General Alvear, con quien capituló Vigodet en Junio de 1814, continuaron en función los Cabildos, eligiéndose nuevos.

El de Montevideo fué especialmente investido, por Artigas, con las facultades de *Cabildo gobernador*; asumió el mando político y militar de la plaza (1815), aunque subordinado, en parte, á la autoridad del *Delegado* que nombró Artigas para que le representase, atenta la distancia de su campamento; circunstancia que, si bien permitió al Cabildo proceder con independencia y latitud de acción dentro de las instrucciones generales que envió Artigas desde Paysandú (1), no por eso le eximió de atender pedidos, indicaciones y órdenes que sobre asuntos varios de administración y gobierno enviaba del cuartel general el Jefe de los orientales.

Durante la dominación de Artigas en la Banda Oriental (1813 á 1817), los Cabildos conservaron la misma organización que asumieron en la última década de la dominación española en el Uruguay. Desde 1810 se introduce en la composición del Cabildo un Juez de Fiestas, y desaparece en 1812 la misión de Alférez Real; pues no había Monarca que representar. Auméntase en 1811 el número de los cabildantes en Montevideo hasta once, y así continuó la institución hasta la caída del poder español.

La *Junta municipal del Miguelete*, constituida en 1813, alteró momentáneamente y en poca cosa la institución, la cual volvió de seguida á su molde colonial, como se ve por el nombramiento hecho directamente por el *Delegado extraordinario* del Director Supremo de las provincias unidas del Río de la Plata, en Julio de 1814.

Este Cabildo quedó sumiso á cuanto emanaba de los Gobernadores militares enviados por el Gobierno de Buenos Aires; y tan luego como se retiraron el Delegado extraordinario y las tropas del Director Supremo, verificóse una reunión de pueblo y constituyóse un Cabildo abierto. Una parte numerosa de pueblo americano — dice el acta (2) — pide la venia correspondiente para exponer á Su Señoría asuntos de gran importancia para la provincia. Oída esta exposición, transmitida á la Sala por el portero, acordaron los cabildantes se permitiese franca entrada á los individuos que movían esta solicitud, é inmediatamente compareció, seguido de un crecido concurso, el ciudadano Juan María Pérez, quien, después de haber tomado el asiento que le

(1) Oficio en la obra de J. Maeso: *El General Artigas*.

(2) Acta del Cabildo de 26 de Febrero de 1815, en la obr. cit. de Maeso.

ofreció S. S., expuso : « que el objeto de su presencia allí era, animado de la libertad que acababan de recobrar los pueblos del continente oriental, por el esfuerzo de sus dignos defensores, y que por este principio descansaban bajo la garantía de la fuerza armada de esta provincia, suplicar á nombre del pueblo que, siendo incompatible con sus reclamaciones é ilegítima la existencia del actual Cabildo de la ciudad de Montevideo, se le permitiese á ella elegirlo nuevamente á su voluntad; porque siendo hechura del Gobierno de Buenos Aires, era escandaloso subsistiera en el régimen político de sus negocios, no obstante que los señores que la componían se habían conducido con el mayor honor ».

El Cabildo creyó que era justísima y digna la solicitud del pueblo de Montevideo, y, satisfechos los reclamantes, se retiraron.

Acordó S. S. : « *que circularsen inmediatamente las órdenes respectivas á los Alcaldes principales de la ciudad y sus extramuros, á fin de que, reuniendo cada uno á los ciudadanos habitantes de sus respectivos cuarteles, procediesen á elegir, con las formalidades de estilo, dos sujetos de su confianza que, en clase de electores, concurriesen, á las cuatro de la tarde del día siguiente, á las Casas Consistoriales, donde, reunidos todos, habían de nombrar el nuevo Cabildo que reclamaba el pueblo* ». Fueron delegados electores en número de 11, y eligieron, como estaba acordado, á los 11 capitulares ó cabildantes.

Este procedimiento electoral, que rompía con el nombramiento oligárquico del régimen colonial, fné el mismo que se observó en la elección anual para el Cabildo de 1816, limitándose la Corporación á comunicar á Artigas la nómina de los electos y á noticiarle la posesión de sus empleos. (1) El pueblo asume personería en la elección de su Cabildo, aunque se trate de una elección á dos grados. La invasión portuguesa de 1816 obligó á las tropas artiguistas á abandonar á Montevideo en Enero de 1817, y fué ocupada en seguida por los portugueses, al mando del General Carlos Federico Lecor.

El dominador lusitano declaró vigentes las leyes españolas que hasta entonces habían regido; constituyó en Capitanía la Banda Oriental : nombró á una sola persona para Gobernador de la provincia, Intendente de Hacienda y Presidente del Ayuntamiento. La Audiencia había desaparecido con el régimen colonial, y en su reemplazo se estableció, con acuerdo del Cabildo, un Tribunal de Justicia de tres Abo-

(1) Comunicación de Artigas al Cabildo, de 26 de Enero de 1816.—Maeso, obr. cit.

gados y un hombre bueno, bajo la presidencia del Capitán general. El Cabildo continuó funcionando á la sombra de la legislación indiana y según las Ordenanzas municipales y las prácticas establecidas para su régimen interno, pero sin la autonomía conquistada, á pesar de todo, bajo el dominio español, y sin la dirección política y militar de que le invistió Artigas. Convirtiéndose en instrumento servil de dominación ó en simple rodaje administrativo.

II

APRECIACIONES GENERALES SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS CABILDOS EN EL RÍO DE LA PLATA, Y SOBRE EL CABILDO DE MONTE- VIDEO.

Antecedentes de la institución; las instituciones comunales en España; los Cabildos en América; en el Río de la Plata; peculiaridades del Cabildo de Montevideo. —El *Cabildo abierto*: sus primeras manifestaciones; su actitud durante la revolución. —Montevideo cuna del movimiento precursor de la Revolución de Mayo; la Junta de 1803; apreciaciones del historiador Mitre. —El espíritu político de Montevideo bajo el dominio colonial; expansión de la vida municipal; los albores de la Independencia; decadencia de la institución bajo la dominación luso-brasileña.

La muy compendiada revista histórica que precede, demuestra que los españoles trajeron á América la institución del Cabildo ó Municipalidad, tal como la tenían en los siglos XV á XVII, habiendo sido el período de mayor florecimiento para la institución los siglos XII á XIV. Los españoles, que pudieron vanagloriarse, y con razón, de haber tenido su *Magna Carta* antes que los ingleses, pues el *Ordenamiento de las Cortes de León* en 1188 vale tanto como aquélla—y que se anticiparon en tres siglos y pico al *Bill de Habeas Corpus* con el *Privilegio general* de las Cortes de Zaragoza en 1348—no pudieron trasplantar á América el gobierno propio en todo su esplendor, porque el árbol, en otro tiempo robusto, de las libertades comunales, había sido tronchado por la mano del absolutismo monárquico, cuyo triunfo contra las Comunidades castellanas, vencidas en Villalar (1520) coincide con los primeros establecimientos de la colonización en América.

Bajo el absolutismo monárquico las instituciones municipales pierden en casi toda España sus libertades, franquicias y privilegios; los oficios concejiles, que eran electivos y temporales, se convierten en vitalicios ó perpetuos, de nombramiento real; algunos son vendibles. Los fueros y autonomías de los Cabildos cesan; conviértense éstos en simples agentes administrativos que ceden ante todo á la autoridad del

Monarca ó de sus delegados. Sólo los Vascos conservan sus fueros municipales.

Los Cabildos de América tuvieron mayor independencia, porque la distancia á que se encontraban del Gobierno absorbente de la metrópoli hacía inútil en muchos casos, y precisamente en los más graves, la consulta ó el requerimiento de la aprobación soberana.

El Rey de España no gobernaba á los habitantes de la América en sus actos diarios y civiles, sino que se gobernaban éstos á sí mismos en los Cabildos ó Ayuntamientos, instalados con la ciudad misma que iban á habitar, bajo ciertas formas y bajo ciertas atribuciones (1).

Dígame lo que se quiera, la institución echó nuevas raíces en tierra americana, adquirió gran importancia en la vida política de los pueblos del Plata, y si no asumió todos los caracteres amplios de la *Comuna*, que los ingleses transportaron, con el robusto espíritu de su raza, á la América del Norte, puede cuando menos aseverarse *que del seno de esos Cabildos brotó la chispa revolucionaria, y desde lo alto de su humilde tribuna proclamóse más tarde la soberanía del Pueblo* (2).

Montevideo ofrece esta peculiaridad entre las ciudades del Virreinato; su Cabildo funcionó muy á menudo con la asistencia de vecinos influyentes, á quienes se consultaba constantemente en asuntos de verdadero interés público. Esta práctica era la que constituía el *Cabildo abierto*. Y esta práctica democrática era contraria á la índole de la institución, tal cual las leyes la establecieron y la explicaron los jurisperitos, bajo la monarquía absoluta. Uno de éstos, famoso entre los americanos, decía que los Cabildos abiertos, ó sea aquellas sesiones de los Regidores en que éstos deliberaban en congregación con el vecindario, no se avenían con las alteraciones introducidas en los Ayuntamientos por Felipe II. Éstos se hallaban constituidos á la manera de cuerpo casi aristocrático municipal para todo lo relativo al gobierno económico de las ciudades, « para que ayuden á los Gobernadores y Corregidores en el cumplimiento de sus obligaciones » (3).

Montevideo había crecido y prosperado en la escuela del Cabildo abierto, iniciada desde los primeros tiempos de la erección de su Ayuntamiento, cuando apenas llegaban á 500 sus vecinos y cuando « con la viva fe que profesaba nuestra ciudad se hacía acuerdo con *todo el vecindario en solemnísimas asambleas*, celebrada en la iglesia de la Con-

(1) D. F. Sarmiento: *Conflictos y armonías de las razas en América*.

(2) B. Mitre: *Historia del General Belgrano*.

(3) B. Mitre: *Comprobaciones históricas*.

cepción, en donde infaliblemente todos los entendimientos serán alumbrados por Nuestra Señora y Madre de Dios, para saber si convenían y gustaban de que para su alivio y de sus familias se estableciera en esta ciudad un hospicio de San Francisco (1).

Al producirse la *Reconquista* de Buenos Aires, ya había dado sus frutos el aprendizaje del gobierno propio, fueran cuales fuesen las luchas de los Cabildos con los Comandantes de plaza, y después con los Gobernadores.

El entusiasta y heroico movimiento de opinión, que tanta gloria arrojó entonces sobre Montevideo, no tenía antecedente parecido en la vida colonial. Pueblo, Cabildo y Gobernador obraron de consuno y como un solo hombre ante la gravedad del peligro (2).

Más tarde, cuando en 1808 se produjo el rompimiento entre Buenos Aires y Montevideo, el Tribunal Supremo de la Audiencia declaró que los acuerdos del Cabildo de Montevideo eran contrarios á la constitución del Gobierno establecido, y opuestos á la legislación de los dominios de América.

Esa rebelión de Montevideo es el primer grito de alarma por toda la América que se insurrecciona. Fué en Montevideo donde tuvo su cuna el movimiento precursor de la Revolución de Mayo.

« La creación de la Junta de Montevideo en 1808, á imitación de las que se habían formado en España con motivo de la desaparición de la autoridad suprema del monarca de España é Indias, fué la primera repercusión de la revolución de la Metrópoli sobre su colonia, que sugirió la teoría y dió el tipo de la revolución que debía producirse más tarde.

« Aquí tenemos en germen la noción de la independencia territorial respecto de la madre patria, y la representación soberana del monarca ausente, que se convierte en soberanía popular por el ejercicio de la autonomía gubernativa de la colonia y la deposición de las supremas autoridades coloniales en el orden político, militar y aun judicial; la doble ruptura de la unidad nacional y de la unidad administrativa del virreinato; la tendencia á deponer un Virrey como en 1806 y crear una autoridad nueva, emanada del plebiscito como entonces; y como objetivo inmediato de todo esto, la lucha por el Gobierno en previsión de los sucesos que se precipitaban, y que por aquel tiempo todos creían fuese la dominación de la España por las armas napoleónicas; y

(1) Archivo administrativo, I. Acta 1730.

(2) Lamas: obra citada.

como consecuencia, la separación de hecho de colonias fieles en teoría al monarca destronado y cautivo ».

« ¿ Qué otra fórmula legal, qué otro objetivo inmediato tuvo la Revolución de Mayo que vino al año siguiente por la fuerza de las cosas y la gravitación de las voluntades ? » (1)

Si Montevideo puede reclamar para sí tales glorias, débelo principalmente al espíritu democrático con que se singularizó bajo el dominio colonial desde la instalación de su Cabildo.

Hemos necesitado casi un siglo para surgir de nuevo á la vida plena de los municipios, después de aquel Cabildo abierto de 1797, en que el vecindario de Montevideo penetró en la Sala Capitular, tomó asiento en ella como pueblo, discutió y deliberó sobre sus propios intereses á la par de los Cabildantes, ocupándose, como el Cabildo de 1800, de los impuestos, de la policía, de la higiene, de las obras públicas, de las aguas potables, de los empedrados y cercos, de la compostura de los caminos, de la nomenclatura de las calles, de los abastos, de los edificios públicos y del puerto, problema este que tanto nos afecta hoy mismo, de cuya solución depende el cetro de la navegación en el gran estuario y nuestro incremento futuro en el comercio universal.

¿ Quién diría que después de aquellos movimientos de los revolucionarios que se empinaban para hacerse pueblos bajo el régimen colonial, había de esperar Montevideo noventa años para volver al ejercicio de derechos y funciones comunales, que si se daban por merced de los monarcas cuando Zavala fundó esta ciudad, se consolidaron por el gobierno local de los Cabildos, oligárquicos por su elección, sin duda, pero sometidos en los momentos críticos, en las situaciones solemnes, á la influencia avasalladora del pueblo en cuyo seno obraban y á cuyo nombre procedían !

En las primeras manifestaciones de la descomposición colonial, intervino aquel Cabildo célebre de 1806 que, consagrando la ruptura entre Liniers y Elío, entre Montevideo y Buenos Aires, separó para siempre á los orientales de los argentinos y dió el ejemplo en América de la primera Junta de propio Gobierno nombrada popularmente, cuya repercusión fué tan grande en todo el Continente (2).

La primera *Junta municipal* de 1813 es una caricatura del Cabildo, que venía á sustituir, con la supresión de los cargos que el nuevo régimen hacía innecesarios y el cambio de simple denominación en otros,

(1) Mitre: obr. cit.

(2) Mitre, obr. cit.

manteniéndose mezcladas las funciones de orden judicial, político y administrativo, como lo estaban en los Cabildos coloniales.

Así continuaron más ó menos las cosas durante la insurrección de Artigas, sin que pudiera arraigarse aquella vaga aspiración de reforma nacida á orillas del Miguelete, frente á la ciudad sitiada.

En los primeros albores de la vida revolucionaria los Cabildos no son ya depuestos por los Gobernadores, ni elegidos por ellos, ni por los Capitulares cesantes.

En 1815, como se ha visto, un simple ciudadano, don Juan María Pérez, tribuno improvisado del pueblo, seguido de un grupo numeroso, golpea las puertas del Cabildo, solicitando venia para entrar, y pide nueva elección, por no ser digno de la confianza general el Cabildo que actuaba á la sazón.

La ciudad concurre por *primera vez* al nombramiento de sus Cabildantes, enviando electores á la Casa Consistorial. Es bajo la dominación artiguista cuando se inicia esta conquista democrática.

Ahí está, en germen, el origen popular de nuestras Juntas y la enseñanza viva de las iniciativas del pueblo para crear el gobierno local.

Durante la Revolución, los Cabildos, como ya se ha dicho, no sólo ejercen el gobierno civil y económico, sino que, rompiendo el molde de la institución municipal, extienden su acción y su influencia al gobierno político y militar de los pueblos.

Los hemos visto, como dice Mitre, presidir en 1815 una revolución en calidad de *Cabildo gobernador*; reunir un ejército en calidad de *Cabildo brigadier*, es decir, general en jefe de los cuerpos cívicos de la ciudad; levantar la horca á la puerta de las casas consistoriales como señor de horca y cuchillo, y establecer la distribución gratuita de víveres á los pobres, como señor de olla y pendón.»

«Toda colonia», decía Florencio Varela en los *Apuntes* para la historia de la Institución, «lleva en su establecimiento el germen de la insurrección contra la metrópoli: tarda en desarrollarse más ó menos en proporción al desarrollo material é intelectual del pueblo sometido; pero la necesidad de emanciparse es tan viva en los pueblos como en los individuos, con la diferencia de que aquéllos tienen siempre los medios, que por lo común faltan á éstos, de satisfacer tan alta necesidad.

De aquí la diferencia del fin á que debían servir y llegar los Cabildos en América. . . En América su objeto final era servir á la independencia de las colonias.

«... Desde las invasiones inglesas hasta la revolución española y

desde ésta hasta la de América, 1810, el Cabildo continuó siempre sirviendo de apoyo á las ideas de independencia que bullían incesantemente, hasta que las circunstancias que todos sabemos trajeron los sucesos de Mayo.

«El Cabildo presidió y dirigió ese gran movimiento; llegó á la *independencia*, su fin único; y entonces terminó su capacidad de ser útil.»

Los motivos de la supresión de los Cabildos en 1821 los resume así, sucintamente, el señor Varela en los *Apuntes* citados: «Inconvenientes de una autoridad del tiempo de la dominación metropolitana. Discordancia de una institución que había dado ser á la revolución, con las que eran producto de la revolución misma, lo que hacía exclamar á Alberdi: «de un antiguo Cabildo español había salido á luz el 25 de Mayo de 1810 el gobierno republicano de los argentinos; *pero á los pocos años este gobierno devoró al autor de su existencia. El parricidio fué castigado con la pena del Talión.*

«Necesidad de romper la única y vigorosa tradición colonial, tanto más perniciosa cuanto mayor había sido su merecida nombradía.

«Necesidad de uniformar todas las instituciones, haciendo que todas fuesen producto del nuevo orden social.»

Es indudable que en la Argentina apenas hecha la Revolución el Cabildo empezó á conspirar contra ella y fué preciso disolver el mismo Cabildo que había presidido las Asambleas de Mayo. Desde entonces, agrega Varela, los Cabildos patrios, en Buenos Aires y sus pueblos de campaña, sólo sirvieron para sancionar todas las revueltas, para fomentar todas las aspiraciones de los pretendientes y combatir las después que habían triunfado; en una palabra, para legalizar la anarquía. Autoridad despojada de todo poder, porque la Revolución concentró todo en el Gobierno, no representaba ya principio, ni sentimiento alguno popular. Eso hizo que el Gobierno pensase, en 1821, en suprimir semejantes Corporaciones.

Pero con eso y todo, los servicios de la institución fueron reconocidos en la nota que se pasó á los últimos cabildantes, comunicándoles el cese de sus funciones: «Los señores capitulares pueden lisonjearse de agregar á este honroso dictado el de haber sellado la carrera de una institución que tanto como tiene de antigua y respetable por su consagración decidida al bien público, tiene de recomendable por haber ella misma empleado todos sus esfuerzos en traerle al país la realidad de aquel objeto de que ella sola había podido ser una esperanza por tanto tiempo.»

Durante la dominación luso-brasileña en el Uruguay, la institución

cae del pedestal de dignidad y de gloria que se había labrado cuando actuaba con independencia y verdadero patriotismo, con nobles anhelos y con temple cívico, en medio de acontecimientos de gran trascendencia ó á la sombra de la bandera de la resistencia, enarbolada por Artigas. La dominación portuguesa vició la institución, y cuando los próceres de nuestra independencia comenzaron el establecimiento del régimen nuevo y organizaron la Administración y la Justicia, los Cabildos fueron extinguidos ó barridos, sin estrépito, en 1826, como lo habían sido desde 1821 en la Argentina, donde también se había desquiciado la institución por las exigencias del nuevo régimen, y caído, además, en el descrédito, en medio de las turbulencias partidarias y de la anarquía de 1820.

III

LOS CONCEJOS DE ADMINISTRACIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DE 1830

La independencia: la Convención de 1828. — La Constitución de 1830; organización administrativa; el Poder Ejecutivo y las Juntas económico-administrativas. — El viejo y el nuevo régimen administrativo. — La Constitución argentina de 1826 y los Concejos de administración: organización y funciones de estos Concejos; disposiciones de la Constitución argentina, comparadas con las de la Constitución uruguaya, sobre Juntas; origen de las disposiciones de la Constitución oriental. — Administración general de la República y administración interior de los departamentos; consideraciones sobre esta división, según la Constitución oriental; necesidad de acentuar esas distinciones; proyecto del constituyente Solano García sobre organización de las Juntas económico-administrativas. — *Cabildos, Concejos y Juntas*: la escuela práctica de administración.

Los orientales habían sellado con la sangre fecunda del sacrificio su resistencia heroica contra españoles, argentinos, portugueses y brasileños, luchando siempre por su independencia y por su autonomía. La Convención de 1828, celebrada entre la Argentina y el Brasil, por mediación de Inglaterra, reconoció y consagró aquellos esfuerzos, y la Provincia Oriental quedó erigida en Nación, jurándose, en 18 de Julio de 1830, la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

El Presidente es, según esa Constitución, el Jefe superior de la Administración general de la República. Ésta se divide en departamentos, y en cada pueblo cabeza de departamento habrá un agente del Poder Ejecutivo, nombrado por éste, con el título de Jefe Político; al cual corresponde todo lo gubernativo; y en los demás pueblos subalternos, tenientes sujetos á aquél.

Sus atribuciones, deberes, facultades, tiempo de duración y sueldos de unos y otros, serán detallados en un reglamento especial que formará el Presidente de la República, sujetándolo á la aprobación de la Asamblea General. En los mismos pueblos cabeza de departamentos se establecerán *Juntas* con el título de *económico-administrativas*. Eran estas Juntas las instituciones que venían á reemplazar á los Cabildos en las funciones de administración local.

Los Cabildos de la Reconquista y de la Revolución habían asumido la plenitud de las facultades políticas y administrativas, la que acentuó más la concentración de poderes inherentes á la institución, pues en ella se reunían funciones *judiciales*, como las que ejercían los Alcaldes; *legislativas*, como las que se arrogaron los capitulares todos al votar impuestos y expedir disposiciones de carácter general, obligatorio, sobre materias que afectaban á la defensa y al interés común; *ejecutivas y de policía general*, como las del Alguacil Mayor y la del Régidor de policía, preboste de Hermandad.

Bajo el nuevo régimen constitucional, todas estas funciones quedaron separadas; distribuidas entre los Poderes del Estado, y una parte tan sólo de las funciones administrativas que ejercieron los Cabildos pasó á las Juntas económico-administrativas.

Fueron abolidos los Cabildos en el Uruguay en 1826, cuando la *Banda Oriental* formaba parte de las provincias unidas del Río de la Plata. La administración de la justicia, que estaba á cargo de los Alcaldes, pasó á desempeñarse por Jueces Letrados, en número de tres, con asiento donde lo designara el Gobierno provincial, no pudiendo durar en un lugar más de tres años.

Se instituyeron Jueces de paz ó de partido. Se mantuvo, con modificaciones, el Tribunal de Apelaciones, que venía de la dominación portuguesa; se nombró Letrado encargado de la defensa de pobres y menores, y se dispuso que la Policía, á cargo de los Cabildos, se desempeñase por comisarios, fijándose uno por cada departamento, bajo la dirección y dependencia inmediata del Gobierno de la provincia.

Las propiedades y rentas de los Cabildos pasaron á ser de la provincia (1).

La promulgación de la Constitución argentina de 1826 introdujo momentáneamente en el Uruguay los *Concejos de Administración*, proyectados por Rivadavia, para el *régimen y administración interior* de cada una de las provincias argentinas.

Aunque el cese de esos Concejos fué decretado por ley de la República Oriental de 12 de Agosto de 1829, la institución dejó huella bien visible en la Constitución del Uruguay, como se verá más adelante comparando la sección X del capítulo II en la Constitución oriental de 1830, con las disposiciones de la Sección VII del capítulo III en la Constitución argentina de 1826.

Según la Constitución argentina, habría en cada capital de provin-

(1) Ley provincial de 6 de Octubre de 1826, artículos 1.º, 2.º y 10.

cia un Concejo de Administración, que velando por su prosperidad debía promover sus particulares intereses (artículo 140); se compondría de un número de personas no menor de siete ni mayor de once. La Legislatura fijaría el número, habida consideración á la población y demás circunstancias políticas de la provincia (141). Los miembros de los Concejos serían elegidos popularmente por nombramiento directo en los mismos términos y forma de la elección de representantes (142). Sería regido por estos Concejos todo lo concerniente á promover la prosperidad y el adelantamiento de las provincias, su *política* interior (1), la educación primaria, obras públicas y cualesquiera establecimientos costeados y sostenidos por sus propias rentas (143). Por ellos mismos se establecerán los empleos que fuesen necesarios al buen régimen de cada provincia (144). Acordarían anualmente el presupuesto de gastos del servicio interior, establecerían sus rentas, reglarían su recaudación, pasando el presupuesto y rentas á la aprobación de la Legislatura Nacional, y el Reglamento de la recaudación al Presidente de la República (145 á 149). En las provincias no podría exigirse de los ciudadanos servicio alguno, ni imponerse multas ó cualquiera otra exacción, fuera de las establecidas por las leyes generales, sin especial autorización de los Concejos (152).

Éstos tendrían el derecho de petición directamente á la Legislatura Nacional ó al Presidente de la República, ó para reclamar cuanto juzgasen conveniente á su propia prosperidad, ó para exigir la reforma de los abusos que se introdujesen en su régimen y administración. Durarían dos años en sus funciones y se renovarían por mitad (156); No recibirían compensación alguna por el servicio (157); y para que los Concejos de Administración se expidan uniformemente, en el ejercicio de sus funciones, el Presidente de la República formará desde luego un *reglamento*, en que se establezca la política interior de estos cuerpos, los períodos de su reunión y el orden que deben observar en sus debates y resoluciones. Este reglamento irá mejorando, según lo aconseje la experiencia y lo representen los mismos Concejos (158).

Tales son, en substancia, las disposiciones de la Constitución argentina de 1826 sobre los Concejos de Administración. La Administración nacional quedaba así en armonía con la Administración

(1) En la *Colección Lamas*, dice "*política*" interior. En *Rivadavia*, Lamas pone "*policia*" interior. En el *Mensaje*, que se encontrará más adelante, dice "*política interior*". Optamos por esta última palabra, porque creemos que es la auténtica, la de significado más amplio y adecuada al caso.

provincial, aproximándose en lo posible á una fórmula de conciliación entre *unitarios y federales*. El artículo 81 de la Constitución de 1826 establece que «*el Presidente es el Jefe Superior de la Administración general de la República*»; y una vez aceptada la unidad de régimen para el Gobierno Nacional, se votaron por iniciativa del Gobierno de Rivadavia los Concejos provinciales de Administración, tales como quedan reseñados.

Esas disposiciones de la Constitución de 1826 forman lo que el Gobierno de Rivadavia llamó *ley orgánica para «el régimen y administración interior»* de cada una de las provincias del Estado. En él, decía el Mensaje de 14 de Octubre de 1826 con que Rivadavia acompañó el *Proyecto* al Congreso, se ha procurado combinar las justas pretensiones y los deseos racionales de los pueblos con lo que reclaman el interés general y la mejor organización de los pueblos mismos. Todo cuanto tiene relación con el régimen económico de las provincias, su política interior, la educación, obras públicas, y cuanto puede conducir á su prosperidad y adelantamiento, se deja por el proyecto en sus propias manos. A ellas se encarga el arreglo de sus gastos, el establecimiento de sus rentas, su recaudación y el cuidado de su inversión. Y por cuanto en el estado en que ellas se hallan, sus rentas difícilmente podrían por ahora cubrir los gastos del servicio ordinario, se establece que sean auxiliadas del Tesoro nacional, con cargo de que estas anticipaciones sean reintegradas según vayan mejorando sus recursos. Luego que empiecen á ponerse en práctica estas medidas, las provincias sentirán sin duda las ventajas de esta nueva organización.

«Es justo, sin embargo,—agregaba— que la Legislatura Nacional tenga en todo esto la parte que le corresponde, y que las deliberaciones de los pueblos se sometan á su examen y aprobación. Así habrá la uniformidad que es tan necesaria en la organización de los pueblos que componen un solo Estado, se irán estrechando los vínculos de unión y desaparecerán del todo los funestos males que una experiencia costosa les ha hecho sentir en el tiempo de su separación y aislamiento.»

La Constitución Oriental de 1830 contiene un artículo 79 exactamente igual al 81 de la argentina, y llama *Juntas*, remedo de la antiquísima tradición de instituciones alavesas y vizcaínas, á los organismos administrativos que Rivadavia llamara *Concejos*, que nos vienen de la tradición de León, Castilla y Aragón.

Hay en las dos Constituciones frases que quedaron pegadas en la terminología de los políticos, debido á la ordenanza de Intendentes de

1782 y á la *General* de 1803; ó que fueron tomadas de la Constitución española de 1812, ó de la ley del 3 de Febrero de 1823, que reglamentó en la Península lo relativo á Ayuntamientos.

Pero la parte principal de la *sección X en el capítulo II* de la Constitución Oriental es tomada, casi al pie de la letra, de la Constitución Argentina de 1826.

Según la Constitución Oriental *en cada pueblo cabeza de Departamento habrá una Junta Económico-Administrativa, compuesta de ciudadanos vecinos, con propiedades raíces en sus respectivos distritos, y cuyo número, según la población, no bajará de cinco ni pasará de nueve* (artículo 122).

La vecindad y la casa poblada (propiedades raíces) eran exigidas á los Cabildantes por las leyes de Indias. El criterio de la población para determinar el número, es tomado de la Constitución argentina.

Serán elegidos por elección directa, según el método que prescriba la ley de elecciones (123). *Al mismo tiempo y en la misma forma, se elegirán otros tantos suplentes* (124). *Estos cargos serán puramente concejiles y sin sueldo alguno; durarán tres años en el ejercicio de sus funciones; se reunirán dos veces al año, por el tiempo que cada uno acuerde, y elegirán Presidente de entre sus miembros* (125). *Su principal objeto será promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del departamento en todos sus ramos; velar, así sobre la educación primaria como sobre la conservación de los derechos individuales, y proponer á la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzguen necesarias ó útiles* (126). *Para atender á los objetos á que se contraen, las Juntas Económico-Administrativas dispondrán de los fondos y arbitrios que señale la ley, en la forma que ella establecerá* (127). *Todo establecimiento público que pueda y quiera costear un Departamento sin gravamen de la Hacienda nacional, lo hará por medio de la Junta, con sólo aviso instruido al Presidente de la República* (128). *El Poder Ejecutivo formará el Reglamento que sirva para el régimen interior de las Juntas Económico-Administrativas, quienes propondrán las alteraciones y reformas que crean convenientes.*

Comparando atentamente los textos, se advierte que la Constitución oriental es una adaptación de la Constitución argentina sobre Concejos de Administración.

Hay una gran vaguedad en la Constitución uruguaya; la hay también en algunos artículos de la Constitución argentina. Las cláusulas del artículo 126 de la Constitución oriental son demasiado generales, y las atribuciones de las Juntas, consignadas en una forma ambigua,

revelan el temor de decir demasiado, ó el de poner trabas excesivas para lo futuro. No ha establecido la Constitución uruguaya limitaciones que impidan la organización del régimen municipal, y confiere á las Juntas facultades que requieren independencia y latitud de acción, y que pueden estar en conflicto con la conducta y las atribuciones del Gobierno general, como la facultad de «*velar por la conservación de los derechos individuales*»; lo que trae á la memoria los fueros y las representaciones de los Concejos ante las Cortes y los monarcas, reclamando contra abusos y exacciones cometidas por los delegados de la Corona. El artículo 152 de la Constitución argentina, en armonía con sus antecedentes, establecía que «*en las provincias no podrá exigirse de los ciudadanos servicio alguno, ni imponerse multas ó cualquiera otra exacción, FUERA DE LAS ESTABLECIDAS POR LEYES GENERALES, SIN ESPECIAL AUTORIZACIÓN DE LOS CONCEJOS DE ADMINISTRACIÓN*». Todo esto lo redujeron los constituyentes uruguayos á una fórmula vaga: *velar por la conservación de los derechos individuales*.

La Constitución oriental, siguiendo la Ordenanza Real de 1803 y el inciso 9.º del art. 331, Cap. I, Tít. VI de la Constitución española de 1812, encarga á las Juntas de *promover la agricultura*; y agrega, tomando la base de la Constitución argentina: «*PROMOVER... LA PROSPERIDAD y ventajas del Departamento en todos sus ramos*». El art. 140 de la argentina dice: «*En cada capital de provincia habrá un Concejo de Administración que, velando por su prosperidad, promueva sus particulares intereses*»; y el art. 143 empieza así: «*Todo lo concerniente á promover la prosperidad y el adelantamiento de las provincias...*» *Promover la prosperidad...* La frase es igualmente vaga en las dos Constituciones.

Mucho era lo que, aun en medio de esa vaguedad, libraba la Constituyente oriental á la iniciativa de las Juntas; pero á la vez contenía ó limitaba su acción declarando que *dispondrían de los fondos y arbitrios que señala la ley, en la forma que ella establecerá*; con lo cual ponía en manos del Cuerpo Legislativo el determinar rentas especiales ó señalar á las Juntas el procedimiento que hayan de seguir, para establecer, dentro de límites prefijos, pequeñas contribuciones ó arbitrios. Los Cabildos tuvieron á su cargo el *repartimiento de contribuciones locales*; y esa atribución pasó á las Juntas, que la ejercen actualmente en virtud de leyes especiales, como las de empedrados, alumbrado y mercados, según se verá más adelante.

Los *Concejos de Administración*, si bien tenían la facultad de acordar anualmente los presupuestos de gastos que demandara el servicio

interior de las provincias, quedaban sometidos á la aprobación ulterior de la Legislatura Nacional; y en cuanto á las rentas con que habían de atender esos gastos, sucedía lo mismo: *los Concejos las votaban, pero no se llevaban á efecto sin haber obtenido la aprobación de la Legislatura Nacional*. Ésta quedaba, pues, como árbitra de los presupuestos y recursos de los Concejos. Los constituyentes orientales redujeron todo eso á una breve fórmula: *para atender á los objetos á que se contraen, dispondrán de los fondos y arbitrios que señale la ley, en la forma que ella establecerá*.

En substancia es lo mismo que prescribía la Constitución argentina, puesto que ni gastos ni rentas que votasen los Concejos eran efectivos sin la aprobación del Congreso. Los Concejos tenían el derecho de *petición directamente á la Legislatura Nacional y al Presidente de la República*, ó para reclamar cuanto juzguen conveniente á su propia prosperidad, ó para exigir la reforma de los abusos que se introdujeron en su régimen ó administración (artículo 154). La Constitución oriental redujo esto á términos breves en el final del art. 126, al señalar las atribuciones de las Juntas...: *«y proponer á la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzguen necesarias ó útiles»*. Es evidente que las Juntas pueden dirigirse *directamente* á la Legislatura, sin estar obligadas á someterse á la intervención del Poder Ejecutivo. Algunas veces lo ha hecho la Junta de Montevideo, y especialmente en 1888, al acompañar su presupuesto de gastos, que desde entonces se discute y sanciona separadamente en la ley especial, aunque en el mismo período del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

La Constitución argentina establecía que: *«... cualesquiera establecimientos costeados y sostenidos por sus propias rentas serán regulados por los Concejos de Administración»* (art. 143). La Constitución oriental: *«Todo establecimiento público que pueda y quiera costear un Departamento, sin gravamen de la Hacienda nacional, lo hará por medio de su Junta Económico-Administrativa, con sólo aviso instruido al Presidente de la República»* (art. 128). Este artículo deja una gran latitud á la iniciativa y á la acción de las Juntas. Es indudable que pueden recurrir á contribuciones voluntarias, á empréstitos entre los vecinos, á prestaciones de todo género para costear y sostener un establecimiento público. En la Constitución argentina el art. 143 es una reacción contra las interpretaciones restrictivas del Congreso en 1818 sobre facultades de los Cabildos, establecidas en el Reglamento del año 1817, de donde viene la frase: *con sólo aviso instruido*. El Poder Ejecutivo sólo puede exigir aviso instruido de lo que se pro-

yecta; y aunque esto envuelva una autorización que á su vez supone el derecho de negar ó conceder, es indiscutible que las Juntas pueden usar aquella facultad constitucional en bien de los intereses locales, defenderla y consolidarla por el ejercicio activo de funciones comunales. Y lo han hecho con intermitencia, convocando á los vecinos para llevar á cabo obras de utilidad pública y estableciendo un régimen económico para asegurar los recursos con que habrían de atenderse esas obras, sin comprometer sus rentas propias ni gravar en lo más mínimo la Hacienda nacional. La ley de Caminos (1884) autoriza á requerir el concurso voluntario de los vecinos para la construcción de los caminos vecinales. Grande sería el concurso que pudiera obtenerse de los vecindarios, si las Juntas emanaran realmente de la voluntad popular y se compusieran de ciudadanos de iniciativa y posición social.

Para mantener la unidad de régimen, la Constitución argentina de 1826 dispuso, en el art. 158, que los Concejos de Administración se expidieran uniformemente en el ejercicio de sus funciones; y para que esto se realice, el Presidente de la República formará desde luego un reglamento para el régimen de estos Cuerpos, etc. *Este reglamento irá mejorando según aconseje la experiencia y lo representen los mismos Concejos.*

El art. 129 de la Constitución oriental dice así: « El Poder Ejecutivo formará el reglamento que sirva para régimen interior de las Juntas, quienes propondrán las alteraciones y reformas que crean convenientes... ». Es la misma disposición de la Constitución argentina, expresada con mayor concisión.

El primer reglamento lo formará el Ejecutivo. Las alteraciones y reformas sucesivas serían propuestas por las Juntas; lo que les da un derecho de iniciativa indiscutible y está en armonía con el final del art. 158 de la Constitución argentina.

Demostrado por el cotejo precedente que la Constitución oriental de 1830, en lo relativo á Juntas, es una adaptación de las disposiciones de la Constitución argentina de 1826, hasta el punto de emplear aquélla los mismos términos de algunos artículos de ésta, nos queda por hacer una observación que resulta de la simple lectura de ambas Constituciones y es concordante también con sus antecedentes respectivos.

La Constitución argentina, que venía á dar solución al grave problema de la organización provincial, partía de esta división bien marcada: hay una *Administración nacional ó general* y una *Administra-*

ción provincial ó interior. Por eso el artículo 81 de la Argentina dice : « *El Presidente es el Jefe superior de la Administración general de la República.* »

El artículo 79 de la Constitución uruguaya es exactamente igual.

Los constituyentes uruguayos dividían la República, para su gobierno y administración, en *departamentos*. Esta organización quedaba para más tarde como un problema, pero no ofrecía ninguna gravedad como sucedía en la Argentina con las atribuciones de las provincias. En el Uruguay, el *departamento* venía á sustituir al « *partido* »; no era realmente una entidad nueva; y, dada la corta extensión del país, la escasez de población, la poquedad de elementos económicos con que se constituía la nueva nación, no podían surgir divergencias, ni suscitarse ambiciones y rivalidades que complicaran con antagonismos locales ó con rivalidades de caudillos localistas la solución del problema de la organización nacional como sucedía en la Argentina. Aquellas mismas circunstancias de escasez de población y de elementos económicos, la modestísima sencillez de nuestro mecanismo político y administrativo en el momento solemne de la elección del nuevo Estado, impulsaron á los Constituyentes orientales á diseñar vagamente el régimen « *del gobierno y administración interior de los departamentos* », confiando al tiempo el desenvolvimiento de un organismo que iría definiéndose según las necesidades lo aconsejaran. Todo quedaba por hacer bajo el punto de vista de la administración local ó departamental, y lo más acertado era dejar libertad á las Legislaturas ordinarias, sin entorpecer su acción con limitaciones preconcebidas é inconvenientes.

Lo que pudieran dar de sí los *Departamentos*, como organismo político-administrativo, no lo sabían acaso, ni lo presentían siquiera los constituyentes en aquellos instantes en que todo quedaba por hacer en el nuevo Estado; pero aún así y todo, la división entre *Administración general y Administración interior de los departamentos* quedó bien marcada en la Constitución uruguaya, como lo estaba por otras razones en la Constitución argentina respecto de la Nación y las provincias.

Después de reproducir en el artículo 79 íntegramente el 81 argentino, pusieron los constituyentes orientales como rúbrica de la sección X: « *Del gobierno y Administración interior de los departamentos* ».

Esa denominación, *Administración interior*, fué tomada del artículo 142 de la Constitución Argentina de 1826, que dice así: « *Los miembros de los Concejos de Administración interior, serán elegidos* », etcétera, etcétera.

Es evidente, pues, que, según la letra de la Constitución Oriental y la fuente ó los antecedentes de que emana, hay una *Administración general de la República* y una *Administración interior, departamental, local*, á cargo de las Juntas. Y como todo régimen de gobierno unitario es perfectamente compatible con la descentralización de las funciones administrativas, las legislaturas ordinarias han podido y debido acentuar aquella división; deslindar por medio de una ley orgánica las atribuciones de las Juntas; consagrar su autonomía, dotándolas de recursos suficientes para sostenerlas y consolidarla, en bien de los intereses locales y como escuela práctica de gobierno. La tentativa ha sido hecha en diferentes ocasiones. Luego no más de sancionada la Constitución, surgieron proyectos para dar forma orgánica á las atribuciones de las Juntas; pero no se adelantó nada en cuanto á asegurarles recursos ó asignarles rentas propias. El Proyecto del Constituyente D. Solano García estableció con amplitud de criterio y con notable acierto las funciones municipales, á tal punto, que las atribuciones en él señaladas han servido cincuenta años después como pauta general para dictar un reglamento orgánico. La adhesión que mereció el proyecto no llegó, sin embargo, á convertirle en ley.

La Constitución argentina de 1826 tuvo una vida efímera; su vigencia dependía de la aceptación de la capital (Buenos Aires) y de las provincias por el órgano de las Juntas provinciales. La entonces Provincia Oriental dió su aprobación en Marzo de 1827. Las otras provincias argentinas no la aceptaron; y al constituirse en 1830 en Nación libre é independiente la que fué Provincia Oriental, después de haber abolido los Cabildos y de haber decretado el cese de los *Concejos de Administración*, nada mejor encontró que asimilarse esos mismos Concejos bajo la denominación de *Juntas*, quitándoles á aquéllos algunos rasgos característicos y dejando, por la vaguedad de las atribuciones señaladas á éstas, poco menos que en el vacío la *escuela práctica de Administración* que intentara fundar Rivadavia.

IV

LAS JUNTAS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS DESDE 1830 Á 1868

Las Juntas y el organismo nacional de 1830: desorganización en el régimen de Administración municipal; formación del organismo administrativo de la Nación. — Comparación del viejo régimen municipal con el nuevo de Administración local; El Cabildo y la Junta. — La Junta hasta 1853. — Elementos económicos para la Administración local. — La centralización producida por la organización nacional; delegaciones impuestas por la necesidad; descentralización gradual; administración por las Juntas de las tierras de los Ejidos; los « Propios ». — Los Presupuestos departamentales; Montevideo y los Departamentos del Interior; servicios á cargo de la Administración departamental; la importancia administrativa de Montevideo como Metrópoli. — Las Jefaturas políticas y las Juntas en la Administración departamental; confusión de atribuciones; separación de funciones. — Creación de las Comisiones auxiliares de las Juntas; sus funciones. — La Administración local y la prosperidad económica del país. La Administración Berro y la dictadura Flores.—El decreto de 13 de Agosto de 1868 sobre atribuciones de las Juntas.

Aparecen las Juntas en nuestro organismo nacional de 1830 « como corporaciones nuevas en el país, sin modelo, — decía don Francisco Juanicó, Presidente de la primera Junta de Montevideo (1) — sin guía, sin pauta fija que reglase con precisión y claridad el ejercicio de sus funciones, por lo mismo que se les atribuyen tan vastos y complicados objetos como indica la Constitución. ¿Qué habían de hacer sin los medios de efectuar las mejoras sociales de que están encargados estos Cuerpos, sin datos para levantar el cálculo de sus rentas y combinar las erogaciones? »

La verdad era que la organización de la Provincia primero, y después la organización nacional, habían producido una dislocación completa en la Administración municipal del Uruguay. La Nación se había hecho á expensas de los elementos de gobierno que durante una centuria había acumulado el régimen colonial. La abolición de los Cabildos era una de tantas exigencias del nuevo régimen. Los Cabildos habían concentrado todas sus funciones políticas y administrativas,

(1) Sesión de la Junta de 10 Diciembre 1830.

adquiriendo una importancia inconciliable con las nuevas formas y las nuevas aspiraciones que introdujo en todas partes la *Revolución*. Un movimiento natural de centralismo y de absorción debía producirse en el Uruguay. La institución municipal de los Cabildos desaparecía, cediendo el paso á la organización provincial primero, y á la nacional después.

Cuarenta y dos mil pesos á fines del pasado siglo y setenta y cuatro mil á principios del corriente había manejado anualmente con plena libertad el Cabildo de Montevideo; y la primera *Junta*, bajo la organización nacional, estaba reducida á un presupuesto de gastos de *1800 pesos anuales*!... Celebraba sus sesiones al lado del cuarto de guardia de la casa misma del Cabildo; se trasladaba después al local de la Escribanía de Alzadas, al del Juzgado ordinario, á la casa del Presidente de la propia Junta, denunciando á las claras esta inestabilidad del hogar la poca ó ninguna consistencia de la nueva institución, que no encuentra arraigo, que va con sus penates de un lado á otro, que no ve clara su misión, ni dispone de recursos para realizar nada en medio de nuestros vaivenes políticos, quedando huérfana, sin su sala de sesiones, sin sus muebles, sin tener siquiera asuntos de qué ocuparse, como consta de sus propias actas.

Montevideo, que había concentrado todo el movimiento civilizador del país, que había sido la cuna del verdadero Gobierno municipal, queda sin Cabildo desde 1827; deja de ser Municipio para convertirse en Capital de la Nación; entrega su Casa Capitular para asiento de la Legislatura; entrega sus arbitrios, como los Cabildos de *Soriano* y *Colonia*, y sus rentas de *Propios*, y sus *Propios* mismos, para aliviar las penurias del Erario Nacional y atender á los gastos de la República naciente. Hace como el pelícano de la leyenda; abre su corazón, da su savia y su sangre para que surjan por todas partes los nuevos elementos que han de infundir vida, nervio y temple á la Nación.

Las Juntas, como corporaciones administrativas, nacieron anémicas y han llevado una existencia lánguida, hasta que comenzó, luego de terminada la guerra grande (1843 á 1851), la reorganización administrativa del país.

Después de varios proyectos que se agitaron, sin éxito, en el seno del Cuerpo Legislativo, el Gobierno provisional de 1853 estableció en 26 de Octubre, por decreto con fuerza de ley, que las rentas de corrales, pasajes de ríos y policía, de los Departamentos, bien administradas é inspeccionadas por la vigilancia de las autoridades locales interesadas en su incremento, deben aumentar extraordinariamente su

producto; que también debe el Gobierno una atención preferente á la educación de la juventud, en que está cifrado el porvenir de la Nación. En consecuencia, desde el 1.º de Enero de 1854, las Juntas de los Departamentos, con excepción de la de Montevideo, quedaban encargadas de la recaudación de los derechos de corrales, pasajes de ríos y ramos denominados de policía, procediendo las Juntas al remate anual de dichos impuestos, para aplicarlos al sostén de las escuelas de los referidos Departamentos.

La ley de 4 de Junio de 1855 destinó á renta municipal los impuestos de peaje, pontazgo y barcaje que se establezcan en todo el territorio de la República. Casi todos los servicios de interés local que las Juntas, y especialmente la Junta de Montevideo, administran hoy con independencia, han estado desde la organización provincial de 1826 centralizados en manos del Poder Ejecutivo, quien, por decretos sucesivos, en medio de circunstancias extraordinarias ó bajo la presión de tareas múltiples ó de necesidades que no admitían espera, ha ido desprendiéndose de ellos gradualmente, delegando algunos para siempre en las Juntas, y otros temporalmente, como ha sucedido con los servicios de beneficencia y asistencia pública y con la educación común. Al Gobierno directamente correspondía organizar el ramo de abastos públicos, al tenor de la disposición de 20 de Mayo de 1831. Delegóse después esa función en las Juntas, y por último, resoluciones y leyes especiales, y principalmente el Código Rural, que, como se verá más adelante, consagra elementos preciosos de gobierno municipal, han atribuído exclusivamente á las Juntas todo lo relativo á la Administración de ese ramo.

Al decretar el Gobierno provincial en 1827 la organización de la Policía, conforme á la ley de 9 de Octubre del año anterior, incluía en la reglamentación cuanto corresponde hoy á las Juntas en la gestión de obras municipales, servidumbres urbanas y rurales relativas al tránsito, calles y caminos, alineamientos, nivelaciones, cercamientos, veredas, desobstrucción de vías y aceras. Delegáronse algunas de estas funciones por decretos del Poder Ejecutivo; consignáronse otras en leyes especiales, en los códigos Civil y Rural, y otras las asumieron las mismas Juntas, la de Montevideo en primer término, en virtud de ordenanzas propias, que aprobó después el Gobierno.

El reglamento de 1827 comprendía también, como atribución de las Jefaturas de policía bajo la dependencia inmediata del Ministerio de Gobierno, los servicios de salubridad, aseo y limpieza de calles y plazas, arrojé de basuras y aguas pestíferas. Estos servicios de salubridad

han sido también delegados, con más ó menos amplitud, por el Ejecutivo á las Juntas, especialmente á la de Montevideo, en medio de los rigores de epidemias, como la fiebre amarilla en 1857 y el cólera en 1865. La Junta de Montevideo obtuvo las más amplias facultades sobre Policía sanitaria por el reglamento de 27 de Diciembre de 1865, que tiene fuerza de ley por la naturaleza de la materia que trata, y por la ley de 30 de Abril de 1868, que reconoció como válidos los actos del Gobierno dictatorial de Flores.

El servicio de cementerios, que desempeñaban también las Jefaturas de policía, fué declarado municipal por decreto de 1858, sometiéndose desde entonces á las Juntas su dirección y administración.

Casi todos los ramos que las Juntas administran hoy, habían sido centralizados en las Jefaturas políticas y de policía, bajo la dependencia inmediata del Ministerio de Gobierno. *El aumento de la población, la diversidad de necesidades, la división ó separación de las funciones, la formación de órganos distintos y la consiguiente complejidad de los servicios, obligaron* al Poder Ejecutivo á desprenderse de funciones y á delegar las de carácter local en las Juntas Económico-Administrativas, llamadas por la Constitución á regir esos intereses, haciendo el papel de verdaderas Municipalidades.

Desde 1859 se habían expedido disposiciones para la administración de las rentas que en 1853 y 1855 quedaban afectas al servicio de la campaña en sus necesidades locales; y se había regularizado la contabilidad de los Departamentos. Esto fué materia de la circular de 14 de Marzo de 1859, de la resolución de 28 de Abril de 1860, del decreto de 25 de Abril y circular é instrucciones de 19 de Septiembre del mismo año, del acuerdo de 12 de Abril de 1861 y circular de 29 de Enero de 1863.

La Administración local se había caracterizado en Montevideo, independizándose la Junta en un todo de la Jefatura de policía y asumiendo, por leyes especiales y por delegaciones del Ejecutivo, nuevas y más amplias funciones en los ramos de salubridad, mercados, viabilidad y abastos. Entre las disposiciones más importantes figuran las del decreto de 25 de Octubre de 1859 sobre los ejidos de los pueblos.

Cuánto habrían podido hacer las Juntas en favor de la agricultura con un poco de actividad y de energía! Era urgente remover los obstáculos que se oponían al desarrollo y crecimiento de los pueblos y de los ejidos del *interior*. Bajo esta denominación se comprendían todos los Departamentos, *menos Montevideo*.

Los terrenos del ejido de Montevideo, denominados *de Propios*

según la clasificación legal de la Recopilación indiana, que asignaba esos terrenos á los Cabildos, se habían conservado en administración por una *Junta de Propios* y se habían dado en arrendamiento, ó en enfiteusis ó bajo censo redimible, reservando siempre su propiedad, hasta que la ley de 17 de Marzo de 1831 autorizó su venta á los poseedores por dos terceras partes de su moderada tasación, destinando el producto exclusivamente al pago de la deuda flotante contraída hasta el 15 de Febrero de ese año, admitiendo además los créditos en pago de las ventas.

En cuanto á los Departamentos del interior, el decreto de 17 de Mayo de 1827, que á la sazón no podía comprender al Departamento de Montevideo, ocupado por los brasileños, disponía la formación en cada pueblo de una Comisión, compuesta del juez de primera instancia y dos vecinos propietarios, para la distribución y adjudicación de *solares* dentro del recinto de la población.

Esta Comisión era un remedo de la *Junta de Propios* del pasado régimen; y las instrucciones á que debía ceñirse son las mismas casi, establecidas en la Recopilación indiana, con algunas ampliaciones que imponían las necesidades del momento.

El decreto de 1859 tenía el propósito de cortar los abusos que había engendrado la explotación ilegal de los terrenos de la planta urbana y de los ejidos, y *desembarazar la acción de las Juntas EE. Administrativas*. Expresa que las disposiciones del momento, sometidas antes en otra forma al Cuerpo Legislativo, no son sino una reproducción de las contenidas en la legislación vigente sobre la materia, ó reglamentaria de las mismas, y que, por consiguiente, es del resorte del Poder Ejecutivo ponerlas en vigor. Declara que las disposiciones legales son las contenidas en la Recopilación indiana que, juntamente con los demás Códigos, quedaron en vigor al promulgarse la Constitución de 1830. Deroga el decreto mencionado de 1827, dejando sólo en vigencia el artículo 9.º y la condición 4.ª del mismo, y de conformidad á las leyes de Indias, y particularmente á las de los títulos VII y XII del libro IV, dispone que las Juntas EE. Administrativas de los Departamentos del interior cumplirán y harán cumplir lo contenido en el presente decreto.

Establece que las tierras del ejido deben considerarse exclusivamente destinadas para el crecimiento de los pueblos y labranzas, á diferencia de las dehesas ó terrenos destinados para los pastos comunes entre labradores y vecinos. La división entre unos y otros terrenos la harán las Juntas.

Este cometido, como los demás importantísimos que el decreto determina de una manera categórica, no han sido cumplidos sino en mínima parte; los ha vuelto á consagrar el Código Rural como preceptivos, y poco se ha obtenido de la acción de las Juntas para el adelantamiento de los pueblos, para el arraigo de población labriega en los ejidos, para su establecimiento en las condiciones previsoras que las leyes de Indias y la olvidada Ordenanza de Intendentes de 1872 habían determinado, y que reproduce en parte este decreto de 1859.

Así, estaba prohibido aglomerar adquisiciones en nombré de diversos miembros de una misma familia, á menos que se constituyan en nuevo hogar, y se concedieron solares y chacras á jefes de familias y á cada uno de sus hijos menores, concentrando en pocas manos la tierra comunal. No se adquiría el dominio sino mediante la construcción de habitaciones en el solar urbano y las labores continuadas por cuatro años en la chacras. Sólo llenadas esas condiciones había facultad de vender y disponer. Pues se dieron informalmente por llenados esos requisitos, y se vendió cuando se quiso, entregando las tierras á una especulación tan desatinada como ruinoso para los intereses generales.

Debían los colonos plantar las lindes y confines de la heredad con árboles, *bajo pena de reputarse nula la donación de la tierra*, pues nada plantaron y quedaron malogrados 40 años sin haber formado montes de abrigo y arboledas utilizables para regularizar lluvias y avenidas, para construcciones rústicas y para varias industrias domésticas de indiscutible importancia en la economía de los pueblos.

Debían conservarse las chacras en cultivo, y quedaron yermas, convertidas la mayor parte en verdaderos eriales.

Del cumplimiento de esas disposiciones de 1859, tomadas de las leyes de Indias, las cuales, cuidadosamente aplicadas, poco tendrían que envidiar al *Homestead* de los norteamericanos; de esas disposiciones y de su ejecución estricta debían cuidar las Juntas, y su desidia y su ignorancia pudieron ser advertidas ó suplidas por el Ejecutivo, como Jefe de la Administración general de la República. Pero no lo fueron, y hemos tenido que lamentar, treinta años más tarde, las consecuencias deplorables de nuestra imprevisión en la distribución escandalosa de las tierras de los ejidos, comprando, por último, á precios exorbitantes la tierra para la colonización. Hemos tenido que lamentar nuestra incuria inexcusable en cuanto al fomento agrícola del país, habiendo, no obstante, tenido á nuestro alcance, como base de un sencillísimo y económico plan de colonización progresiva, con elementos nacionales y extranjeros, nada menos que unas 150.000 hectáreas de.

tierra, si no más, en los ejidos de todos los pueblos de la República. Habríamos podido dar hogar á miles de nuestros paisanos, hoy todavía sin arraigo, y que constituyen elementos dislocados, dispersos, andariegos, verdaderos *déclassés*, verdaderos parias, debido á las deficiencias orgánicas de nuestra sociabilidad, heredadas del régimen colonial, y por las transformaciones que en medio siglo se han operado en nuestras costumbres y nuestras industrias.

El decreto de 1859, con otras disposiciones ya citadas del Gobierno de Pereira, habían constituido elementos importantes de Administración local que la mayoría de las Juntas habría sabido ó podido aprovechar, si no fuera que las agitaciones de los círculos políticos no permitieron desenvolver con intensidad las funciones delegadas en manos de las Juntas por el Poder Ejecutivo.

Mas con esto y todo, al discutirse en la Cámara de Diputados los presupuestos departamentales, se manifestaban en lucha dos criterios opuestos.

« La Municipalidad no ha tenido ni tiene existencia legal entre nosotros », — decía un diputado en las Cámaras de 1861, discutiendo los presupuestos de las Juntas. — « De la Junta se ha pretendido hacer una Municipalidad ; pero aunque la Junta de Montevideo ha asumido, por decirlo así, ese carácter, puesto que por decreto gubernativo se le iban atribuyendo en casi todos los casos ciertas funciones *que son extrañas á sus institutos, no puede hacerse eso, porque es convertir en Municipalidad lo que no es Municipalidad* ».

Y el diputado Carreras contestaba : « Indudablemente, la ley, que conoció el vacío que había dejado la supresión de los Cabildos, dijo: los cargos municipales, la parte municipal que tenían los Cabildos, corresponderá á la Junta Económico-Administrativa, porque está reconocida la necesidad de la descentralización de las rentas ; y la administración de ellas encargada en cada Departamento á su respectiva Junta ». Y defendiendo la descentralización de las rentas, agregaba : « *Es preciso respetar estas doctrinas de orden administrativo, sin las cuales, francamente, no se hará más que volver al laberinto en que hemos vivido por muchos años, y que no ha servido sino para obstáculo al desarrollo que necesita cada Departamento, é impedir, por consecuencia, el engrandecimiento del país en general* ».

Estas ideas predominaron, y bajo la administración Berro (1860 á 1864), principalmente de 1861 á 1863, se desenvuelve con energía la Administración local ; se establecen y votan por separado los presupuestos de los Departamentos del interior, constituyendo el de la

Junta de Montevideo planilla especial, que comprendía los servicios de Escuelas públicas, de Biblioteca y Museo, ambos separados después de la Junta; los de obras públicas locales, empedrados, composuras de caminos y calles; servicios de Beneficencia, de Cementerios, de Salubridad. Los impuestos recaudados por la Junta de Montevideo dieron en 1861 la suma de 523,723 pesos, y el Gobierno suplió otras cantidades de rentas generales para el servicio de limpieza y corrales.

Los presupuestos para *los Departamentos del interior* comprendían las Jefaturas políticas y de policía; los de Justicia departamental, desempeñada entonces por Alcaldes ordinarios con asiento en ciudades y pueblos principales, y el de Instrucción pública. Las Juntas aplicaban á pequeñas reparaciones de calles y caminos el impuesto de patentes para rodados y los demás que les asignó la ley de 1855, antes citada.

Para atender al presupuesto particular de los Departamentos, se destinó el producto de la contribución directa que entonces gravaba los capitales fijos y circulantes, los ganados, las fincas urbanas y rústicas, cuyo valor llegara á 500 pesos fuertes; el producto de la renta de corrales de abasto, peajes, pontazgo, barcaje, y el de los ramos llamados policiales.

Aquí se ven ya bien acentuadas las diferencias, que venían de atrás entre la Administración de Montevideo y la de los demás Departamentos. *La mayor densidad de la población, la circunstancia de ser capital de la República; las ventajas naturales de su posición y la concentración de grandes elementos de poder, de instrucción, de riqueza y de gobierno, con todas sus ramificaciones*, han generado aquí, como en todas partes, diferencias de organización para todos los servicios administrativos, comparados con los que exigen otras ciudades ó pueblos en los demás departamentos del mismo país, y han dado nacimiento á delegaciones más extensas de funciones del Ejecutivo en la Junta de Montevideo, así como á una mayor independencia de acción en armonía con el mecanismo, cada día más especial y más complejo, de los servicios característicos de la Administración local. Tocóle, pues, á Montevideo la mejor parte en ese movimiento expansivo (1861-63) hacia la práctica del régimen verdadero de la vida comunal.

Es principalmente, después de 1865, cuando la Junta de Montevideo toma aspecto y carácter de Municipalidad, debido, no sólo á las influencias de la nueva era económica y política que se abría á la sombra de la Triple Alianza para la guerra contra el Paraguay, á las iniciativas y al esfuerzo propio de los elementos nacionales y *extranjeros*

que entraron á componer la *Comisión extraordinaria administrativa* hasta fines de 1867, sino también á la liberalidad con que la atendió, á las facultades y franquicias que le acordó el Gobierno dictatorial del General don Venancio Flores, ó de su Delegado el doctor Vidal.

La Administración local, tal como se había entendido y practicado durante el Gobierno de Berro, envolvía un dualismo de atribuciones entre las Juntas Económico-Administrativas y las Jefaturas políticas y de policía; las facultades de unas y otras no estaban bien definidas. El decreto de 22 de Octubre de 1867, que tiene fuerza de ley, así lo reconoció al crear las *Comisiones auxiliares de las Juntas Económico-Administrativas*, consignando que el Gobierno dictatorial aplazaba, para que las dictara el Cuerpo Legislativo, las resoluciones que habían de evitar aquel dualismo administrativo de fondos y atribuciones, por no estar aún bien deslindadas por la Constitución ni por leyes posteriores las atribuciones de Juntas y Jefaturas; lo cual era causa principal y permanente de aquel mal y de los conflictos que surgían á menudo entre ambas autoridades, con perjuicio de los intereses comunales de los pueblos que creciendo cada día en habitantes y riquezas aumentaban sus necesidades sin poderlas satisfacer cual correspondía.

La prensa había reclamado soluciones á estos conflictos, y el Gobierno manifestó: que se conformaba á esas exigencias de la opinión pública, no pudiendo permanecer indiferente; que deseaba aminorar esos males y contribuir al bienestar de las localidades por medio del perfeccionamiento del sistema de descentralización, á pesar de los obstáculos que puede oponer una población diseminada y mal distribuída.

Y no obstante el aplazamiento que se hacía para ante el Cuerpo Legislativo, el Gobierno Provisional dispuso que, en los distritos ó partidos donde haya pueblos ó villas, las Comisiones extraordinarias que hacían las veces de Juntas Económico-Administrativas nombrarían, bajo su dependencia y dirección, Comisiones auxiliares, compuestas de tres á cinco individuos competentes, de arraigo y responsabilidad. Estas Comisiones tendrán la administración particular de la jurisdicción, y, por consiguiente, formarán mensualmente sus presupuestos con anticipación para ser elevados á la *Comisión Central del Departamento* (que hacía las veces de Junta Económico-Administrativa). Recaudarán, en la forma establecida por las disposiciones vigentes, los impuestos correspondientes á sus distritos, localizándolos para hacer frente á los gastos del servicio ordinario y á las mejoras de su jurisdicción, limitándose éstas únicamente á las de salubridad, instrucción y viabili-

dad públicas. Para efectuar cualquiera clase de gastos que no estén dentro del presupuesto vigente, principalmente los de ornato y recreo, deberán obtener autorización previa de la Comisión económica central del Departamento, quien sólo podrá concederla de acuerdo con el Gobierno, cuando la Auxiliar tenga sobrantes de fondos. Las Comisiones centrales señalarán á cada Auxiliar, al tiempo de aprobarles el presupuesto, la cuota mensual con que, en proporción á la importancia de la recaudación del distrito, le corresponda contribuir para el presupuesto de la Jefatura política del Departamento. La rendición de cuentas mensuales y anuales, revisión de libros y comprobantes, lo efectuarán las Comisiones económicas por sí ó por las Auxiliares de su dependencia, conforme á la circular del 11 de Noviembre de 1865.

Las *Comisiones económicas* (que bajo la dictadura Flores hacían las veces de Juntas Económico-Administrativas), como superintendentes, directoras y responsables de las Auxiliares, fiscalizarán sus actos, vigilando que la recaudación, inversión de fondos y contabilidad se hagan cual corresponde.

El decreto citado de 1865 mantenía en sus lineamientos principales el régimen que habían implantado los Gobiernos anteriores de Berro y Pereira. El decreto de 1867, al crear las *Comisiones auxiliares*, echaba las bases de un importante organismo en la Administración local, daba personería á *los distritos*, acentuaba la acción independiente y exclusiva de las Juntas con prescindencia de las Jefaturas políticas y de policía. Fué, mediante el desarrollo enorme que adquirieron la riqueza privada y la riqueza pública, del 65 al 68, debido en grandísima parte á las vastas transacciones y expansión de crédito suscitadas por los enormes aprovisionamientos que exigió la guerra contra el Paraguay; fué á favor de ese período próspero para nuestra economía y nuestras finanzas, cuando la Administración local adquirió, especialmente en Montevideo, una amplitud, un vigor y una autonomía hasta entonces desconocidos. La propaganda liberal de la prensa acentuó el movimiento institucional y contribuyó á plantear algunas mejoras.

El Gobierno que siguió al de Flores no hizo más que consolidar un poco, en medio de grandes contrariedades, aquellos gérmenes preciosos de Administración local esparcidos por todo el país, desde el Gobierno de Berro principalmente. Flores había dotado á la Junta de Montevideo de cuantiosos recursos; un empréstito municipal por 360,000 pesos fué tomado por los Bancos Mauá y Montevideano, y los ingresos de once meses del año 67 alcanzaron á 1:006,578 pesos 64 centavos.

La Junta procedió con entera libertad á la ejecución de mejoras importantes en la viabilidad general, en la salubridad, en los servicios de abastos, instrucción primaria, cementerios, beneficencia, mercados y otros. Esas facultades, los nuevos recursos creados y las franquicias acordadas, quedaron irrevocablemente consagrados como municipales, y cuando se publicó el decreto, puramente administrativo, de 13 de Agosto de 1868, que vino á suplir el vacío de una ley orgánica, señalando de una manera general las atribuciones de *todas las Juntas, ya los hechos se habían anticipado á las leyes*, y el decreto queda muy por abajo de las funciones que entonces ejercía la Junta de Montevideo, con una autonomía que se había desenvuelto por el influjo de circunstancias varias y de necesidades cuya satisfacción era inaplazable.

« Considerando — dice — que aún no ha sido dictada por la Legislativa la ley orgánica en que se determine la extensión, el modo y forma cómo hayan de cumplir dichas Juntas su cometido, ni los casos especiales en que ellas pueden imponer al vecindario sus mandatos sin peligro de agredir los derechos individuales ó usurpar las atribuciones concedidas por el art. 79 de la Constitución de la República al Poder Ejecutivo como Superior de la Administración general del Estado; y, finalmente: Considerando que la experiencia ha demostrado la conveniencia de separar, en cuanto sea conciliable con el espíritu de la Constitución, las atribuciones puramente administrativas de las políticas, con que se halla investido el Gobierno, con el fin de dar á unos y á otros todo el desenvolvimiento de que sean susceptibles, sin embarazarse ni perjudicarse mutuamente, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, acuerda y decreta: Además de las atribuciones concedidas á las Juntas Económico-Administrativas por el artículo 126 de la Constitución, les corresponderá en adelante, por especial delegación del Poder Ejecutivo: inspeccionar la legitimidad de las pesas y medidas; velar sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas á la policía de salubridad y limpieza pública; cuidar de las bibliotecas y museos nacionales; del régimen de los mercados; de la calidad de las materias destinadas á la alimentación; del alumbrado público; de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de institución particular; de la construcción, reparación y conservación de las calles, puentes, calzadas y caminos públicos; reglamentar la caza y pesca; prohibir construcciones en las riberas del mar, en los ríos y arroyos interiores, con que pueda perjudicarse al público ó á los particulares, pudiendo mandar remover los existentes; desempeñar la inspección de obras públicas según el decreto de 24 de Julio de 1854; administrar los fondos

bue les fueren adjudicados por las leyes ó por el Gobierno para costear sus gastos, con calidad de dar cuenta mensualmente al Ministerio respectivo; publicar edictos, con autorización del Gobierno, sobre todas las materias del presente decreto; imponer multas á los infractores de los mismos hasta la cantidad que en idénticos casos le sería permitido aplicar á la policía; requerir el auxilio de ésta para la ejecución de sus disposiciones en caso que fuesen desatendidas. Las infracciones serán consideradas como contravenciones á las leyes de policía y corregidas por los Jefes políticos. »

V

LAS JUNTAS DESDE 1868 Á 1890

La Comisión extraordinaria Administrativa de 1865 á 1867; rentas propias y libertad de acción. — Desquicio administrativo producido por la guerra civil de 1868 á 1870. — La paz de Abril de 1872; período de reorganización; progresos en la legislación sobre facultades nuevas y recursos; desnivel entre los gastos y los recursos de la Administración local; sus causas, según el informe del Contador General de la Nación. — *El año terrible*. — La gran reforma durante el período de la paz; la Asociación Rural del Uruguay y el Código Rural; importancia de este cuerpo de leyes; indicación de las materias que más se relacionan con la Administración local; el título VI de dicho Código. — Nuestro derecho municipal codificado. — Causas que han influido en la marcha irregular é incompleta de la institución municipal. — El Decreto de 8 de Enero de 1881. — Nuevos horizontes en 1886. — Empréstito para obras públicas; Comisiones especiales para su aplicación. — El Empréstito municipal de Montevideo: transformaciones y mejoras del 88 al 90.

La Comisión extraordinaria que desde 1865 á fines de 1867 hizo las veces de Junta Económico-Administrativa, bajo el Gobierno dictatorial del general don Venancio Flores, concluía sus tareas abogando por la creación de Municipalidades, pidiendo una ley que se inspirase en el espíritu de *nuestro Código fundamental*, y decía: « *Rentas propias, libertad de acción, autoridad inmediata para el cumplimiento de las disposiciones que adopte en bien de la comunidad, he ahí todo lo que falta á la Corporación municipal* ».

El decreto de 1868 no respondía á esos propósitos, pero hacía desaparecer la confusión de facultades policiales y municipales que existía en las Juntas de los departamentos de campaña.

La Junta de Montevideo, que actuó en el período de 1868 á 1870, no hizo más que seguir el impulso dado por la *Comisión Extraordinaria* que la precedió. La crisis del 69 y la guerra civil que estalló en 1870, perturbaron la marcha regular de la institución en todo el país.

En medio de los estragos de la guerra, los servicios quedaron desquiciados. Con el personal de obras públicas municipales y el de salubridad, se formó en Montevideo el *Batallón Municipal*; miles de pesos quedaron malversados por abandono ó por actos irregulares de

los funcionarios municipales y de los empleados inferiores, llamados á prestar servicios militares. A fines de 1871, una Comisión extraordinaria asumió en Montevideo y en los demás Departamentos los cometidos de las Juntas, y luego de celebrada la *pax de Abril de 1872* se constituyeron en 1873 las nuevas Juntas en toda la República.

Un breve período de concordia y de iniciativas generosas favoreció durante los años 73 y 74 la reorganización de los servicios municipales en todo el país. Cuatro leyes otorgaron nuevas facultades á las Juntas.

La de 24 de Julio de 1873 las autorizó para construir empedrados en *las calles pobladas* de las ciudades y villas, en los Departamentos.

La Junta de Montevideo había sido antes autorizada para el empedrado por leyes especiales; y por el decreto vigente, todavía, con fuerza de ley, de Marzo de 1867, *se declararon obligatorios para los propietarios los contratos que la Junta celebrase con los empresarios para el empedrado de la ciudad.*

La ley del 73 fijó las condiciones en que debía practicarse la mejora y los medios de hacerla efectiva en los demás Departamentos.

La de 30 de Julio del mismo año, autorizó el cobro de diez centésimos de *peso* por tonelada de arena ó piedra que se extraiga para el exterior, de los sitios de propiedad pública. Las Juntas recaudarían esta renta ó la enajenarían por licitación, y aplicarían su importe á la fundación y sostén de escuelas públicas. Con el producto de esta renta se han construído importantes edificios escolares.

La ley de 20 de Julio de 1874 autorizó á las Juntas para otorgar concesiones de tranvías en las calles y caminos públicos de sus respectivos Departamentos, sujetando á los concesionarios á las remuneraciones que juzguen convenientes, teniendo en cuenta la importancia de éstas, las de los centros de poblaciones que recorran, y las circunstancias que medien en cada caso. El término de las concesiones no podrá exceder de veinticinco años, desde que comenzare el servicio público. Si á la expiración del término los concesionarios no se sometieran á las condiciones que la autoridad municipal impusiera para poder continuar la explotación de la línea, ésta será expropiada por la misma autoridad y por su valor real en el tiempo de la expropiación. Resuelta la expropiación, se procederá inmediatamente á su enajenación por medio de licitación.

La ley de 21 de Julio del mismo año autoriza á las Juntas á celebrar contratos para la iluminación á gas en las ciudades ó villas respectivas; la facultad para otorgar privilegio por veinte años, conceder

exoneración de impuestos (como en el caso de los tranvías) sobre la importación de materiales y artículos de elaboración: las libertó de toda contribución ó gravamen por el mismo término del privilegio; facultó á las Juntas para donar á las empresas en propiedad, hasta 10,000 metros para la instalación de la Fábrica, y prescribe que las Juntas establezcan en los contratos el precio del alumbrado por pico ó millar de pies, y el valor fotométrico. Antes de resolver definitivamente, las Juntas oirán la opinión del Fiscal de Gobierno, y darán aviso instruído al Poder Ejecutivo luego de terminados.

Estas leyes influían muy poco en el sentido de aumentar recursos, pero definían y ensanchaban la esfera de acción de las Juntas. La Junta de Montevideo, que administraba más de un millón de pesos de rentas, teniendo á su cargo dos servicios que después fueron eliminados de su cometido, el de Instrucción pública (1877) y el de Beneficencia (1886), cerró el ejercicio de 1873 con un déficit de 270,367.68 pesos fuertes, gastando por anticipación más de 26,000 pesos fuertes de renta correspondiente al año siguiente.

El desnivel entre los gastos y los recursos se retrotraía á 1868 y 1869, en que el Municipio tenía una deuda millonaria, en su mayor parte activa, de que lo libertó el Gobierno en el año siguiente, merced á los arreglos de compensación con varios Bancos, independientemente de otras valiosas deudas de que el Tesoro público lo había redimido sucesivamente hasta el año de 1873, entrégándole la suma de 154,854 pesos que la Junta adeudaba por gastos de presupuestos (1).

Los ingresos de las Juntas de los demás departamentos eran de poca importancia.

La mayor parte de esas Juntas recibieron subsidios del Tesoro, y la Contaduría General observaba: *que ninguna limitación había puesto el Gobierno que impidiera á las Juntas el ejercicio de su autoridad para promover y realizar las mejoras morales y materiales de que los departamentos carecen.*

Las Juntas recibieron fuertes sumas por subsidios, que les entregó el Gobierno, reservando sus recursos propios, que invirtieron en lo que mejor les convino. El Contador General de la Nación hacía notar que «lo que incomodaba á las Juntas era la fiscalización y las limitaciones al Presupuesto, con el designio de manejarse con entera independencia, olvidando que la primera condición de la autonomía es la eficiencia

(1) Estados generales correspondientes al ejercicio de 1873. Memoria de la Contaduría General de la Nación.



en los medios de sostenerla ; pero como éstos — decía el Contador — no existen hasta hoy, *por la simple razón de que los Municipios del interior no han procurado crearlos*, resulta evidentemente que la causa que influye en la situación desventajosa del de la capital (Montevideo) es la misma que actúa respecto de todos los otros, y que, por consiguiente, el deber de someterse al Presupuesto general será inevitable mientras que la situación subsista, y que las rentas generales hayan de intervenir, en más ó menos proporción, en los gastos de las Administraciones departamentales ».

Comenzaba á regularizarse la Administración general á favor de la participación de los partidos en la gestión de la cosa pública y transcendía este influjo á la Administración departamental, cuando se complicaron los acontecimientos políticos, se encendieron las pasiones, se agravó profundamente el malestar económico ; prodújose el motín militar, estallando de seguida la bancarrota financiera de 1875, que señala un período de grandes calamidades, el cual ha pasado á nuestros anales con el estigma de *año terrible*, que le aplicó uno de nuestros más brillantes publicistas.

En medio de este gran naufragio en que todas las instituciones fueron subvertidas, algo sesalvó para lo porvenir. Una institución de carácter particular había sido fundada en lo más recio de los desastres ocasionados por la guerra civil del 70 al 72, para aliviar sus males y reorganizar y robustecer fuerzas y elementos productivos, casi agotados en nuestra campaña por la lucha sangrienta entre los dos grandes partidos tradicionales : *el blanco y el colorado*. La *Asociación Rural del Uruguay* venía á promover en campo neutral, libre de las querellas partidarias, la protección y el fomento de la producción ganadera y agrícola, el progreso moral y material de las poblaciones de nuestros campos.

Esta institución fué acogida con la mejor simpatía, y sus iniciadores no se dieron reposo en representar ante los Poderes públicos y ante la opinión, las exigencias de la nueva época que se abría con la *Pax de Abril de 1872*, y las mejoras y reformas que de inmediato reclamaba la campaña. Aunque el Código Rural fué promulgado el 17 de Julio de 1875, su elaboración corresponde al año anterior. Es realmente la obra generosa de un período de concordia y de labor ; es una encarnación de los ideales y propósitos de reparación y de progreso que surgieron por todas partes, bajo los auspicios y el influjo de la *Pax de Abril*. La nación entera se sentía rejuvenecida, con nuevos bríos y nuevas fuerzas, ante aquel pacto de concordia entre sus hijos,

y una de las manifestaciones más características de los grandes anhelos de aquel momento feliz, está sintetizada en la codificación rural, que era como un Evangelio para la trasfiguración moral y material de la campaña, abatida por la guerra civil. Una Comisión especial había sido nombrada por la Asociación Rural, en Agosto de 1873, para redactar el proyecto de Código Rural, y al año justo del nombramiento, la Comisión, que se componía de rurales expertos y distinguidos y de un jurisconsulto eminente, el doctor don Joaquín Requena, que había figurado en primera línea en la colaboración y redacción de los códigos Comercial, Civil y de Minería, presentó á la Directiva de la Rural un trabajo de la mayor importancia, que ordenaba sistemáticamente todas las disposiciones sobre ganadería, agricultura, viabilidad y policía rural, esparcidas en leyes, decretos y reglamentos, ordenanzas y edictos, é incorporaba además á la legislación de la República la materia tan compleja como interesante sobre dominio y aprovechamiento de aguas.

Empieza el Código Rural por cambiar la denominación de *Juntas* por la de *Municipalidades*, anticipándose á la reforma constitucional. En esto no hizo más que imitar al Código Civil, que en el artículo 21 enumeraba el *Municipio* entre las personas jurídicas. Desde entonces (1868), el Municipio adquiere carácter jurídico y tiene por órgano á la Junta Económico-Administrativa, á la cual el mismo Código Civil confiere algunas atribuciones.

El Código Rural ha acentuado la personería jurídica del Municipio, confiriendo á la Municipalidad, que es su órgano y le representa, numerosas funciones en armonía con los cometidos que la Constitución señala á las Juntas. Algunas distinciones insinúa además el Código Rural, que servirán más tarde para echar las bases de un régimen amplio de administración departamental.

Se advierte esto en algunas disposiciones de importancia, como en la propiedad de las aguas muertas ó en los caminos, cuyo dominio atribuye á los *Departamentos*. Deben agregarse las *tierras de los ejidos*, que corresponden al dominio del *fisco departamental* y que las Juntas, en general, no han sabido administrar en bien de los intereses de los pueblos para fomentar especialmente la agricultura y la colonización con familias ó elementos nacionales al amparo de las *Leyes de Indias*, convirtiendo éstas en verdaderas *Leyes del Hogar (Homestead)* á la americana, para lo cual, como ya se ha dicho antes en estas páginas, hubiese bastado simplemente, tal es la sabiduría de aquellas leyes, una reglamentación acertada y una gestión enérgica por parte de

las Juntas ó del Ejecutivo en lo tocante á distribución y condiciones de enajenación y cultivo de las tierras del dominio departamental ó municipal.

El Código Rural empieza por la determinación de lo que es *rural*, y establece que es atribución de las Municipalidades fijar periódicamente el *radio de arrabales*, fuera del cual se consideran existentes las personas y cosas rurales. Las leyes y las prácticas administrativas no han dado todavía á esa fijación de radio el alcance que debe tener en la prestación de algunos servicios, en los gravámenes ó limitaciones que deben imponerse á la propiedad urbana, en el reparto de la carga de algunos impuestos, en la observancia ó imposición de servidumbres de viabilidad, de salubridad y ornato, etc. Atribuye también á las Municipalidades la formación de un registro de propiedades departamentales, en el que se asentará el extracto de los títulos, así como la mensura. Es una medida de seguridad en previsión de extravíos, y á la vez preparatoria de otras que han de favorecer la ejecución del catastro departamental.

Reglamenta lo relativo á tabladas, corrales de abasto y mataderos públicos, poniéndolos bajo la administración de las Municipalidades ó de sus Comisiones auxiliares; autoriza á éstas para conceder permisos para la construcción de cercos y abrevaderos; para utilizar las aguas del dominio público; hacer obras de defensa y desecación de lagunas, con intervención ó autorización del Gobierno en algunos casos; en otros les da atribuciones informativas y consultivas sobre servidumbre y aprovechamientos de aguas; las faculta para dictar providencias de policía, y las ampara en el ejercicio de esta función contra denuncias ó interdictos posesorios promovidos por los particulares ante los Tribunales; las faculta igualmente para autorizar la formación de comunidades de regantes é informar sobre sus estatutos, etc.

En el aprovechamiento de aguas públicas para riegos, las Municipalidades conceden autorizaciones si se trata de aguas pluviales ó manantiales de cauce público, ó en las riberas de los ríos y arroyos no navegables, cuando se trata de la extracción de aguas y establecimientos ó mecanismos convenientes. La concesión por expediente instruído corresponde otorgarla á la Municipalidad, cuando el agua que ha de derivarse ó extraerse de su corriente natural no exceda de 100 litros por segundo. En la misma forma autorizarán la reconstrucción de presas antiguas, destinadas á riegos ú otros usos.

En varios artículos señala el Código Rural, con detenimiento, la tramitación informativa y contradictoria á que quedan sometidas las peticiones de aprovechamiento de aguas.

Estas disposiciones, con ligeras variantes, han sido tomadas de la ley española de 1866 sobre aguas.

Las formalidades y disposiciones generales que se aplican en los proyectos de canales de navegación y en los de desecación de lagunas y parajes encharcadizos, se contienen en las Secciones XI, XIX y XX del título III, de vastísimo alcance, pero poco estudiado y poco aplicado entre nosotros.

En los ríos y arroyos no navegables ni flotables se puede establecer barcas de paso ó puentes de madera destinados al servicio público, previa autorización de la Municipalidad, que fijará las tarifas y condiciones de seguridad. Lo mismo sucederá si se construyesen para poner en comunicación caminos *reales* ó *vecinales*. Las Municipalidades otorgan aprovechamientos de mecanismos fijos, establecidos por comunidades de regantes; suspenden, previo informe, los trabajos industriales que contaminen las aguas ó sean nocivos á la vegetación; conceden aprovechamientos de aguas públicas para formar lagos, remansos, viveros de peces, etc.

La vigilancia general en todos los caminos, sean nacionales, departamentales ó vecinales, corresponde á las Municipalidades ó Comisiones auxiliares, para impedir la obstrucción, desviación ó cerramiento de dichas vías ó de los pasos públicos, á cuyo efecto procederán por medio del Juez de Paz ó Teniente Alcalde, haciendo intimaciones, imponiendo multas y mandando reparar ó practicar las obras necesarias; practicarán el trazado de los caminos departamentales y vecinales, y harán respetar y conservar, con el auxilio de la policía, los caminos que existan poseídos por el público. También fué cometida por el Código Rural á las Municipalidades y sus Comisiones auxiliares, la guarda, conservación y fomento de los montes fiscales ó comunales, y la vigilancia de los montes y demás productos de las islas; el dictar providencias para indagar las epizootias y sus causas, y adoptar las precauciones que reputasen convenientes; la facultad de cuidar la exactitud y fidelidad de las pesas y medidas de buhoneros y pulperos, adoptando las providencias que estimaren convenientes; y por último, y de una manera general y amplia, en el título VI, que es el último del Código, se establecieron *las obligaciones especiales de las Municipalidades y demás autoridades locales*; se determinaron las funciones que en calidad de *Comisiones económicas* ejercerán para promover el desarrollo y progreso de los Departamentos, con lo que se satisfizo en parte aquel *desiderátum* de los constituyentes, al dar facultades á las Juntas para «*promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos*».

El artículo 802 *les impone* « LA OBLIGACIÓN » de atender á la reparación de intrusiones y usurpaciones en los caminos y servidumbres públicas; resarcimientos de daños causados en las obras públicas; determinación de parajes para nuevas poblaciones; términos de su establecimiento y elementos de prosperidad con que puedan contar; deslinde de las tierras fiscales; el curso y navegación de los ríos, por obras hechas ó por hacer en sus cauces y márgenes; á la insalubridad, peligro ó incomodidad de fábricas, talleres, oficios y remoción de los mismos; á la salud de los ganados, aseo é higiene de tambos y caballerizas; á la demolición, reparación y rectificación de edificios y cercos desalineados y ruinosos; al aislamiento de casas ó distritos atacados de epidemias contagiosas, procediendo, según la gravedad y con los recursos necesarios, con el concurso médico y dando cuenta, á la propagación obligatoria de la vacuna, según el reglamento que se dicte por el Consejo de Higiene y la Asociación Rural. Impartirán órdenes á los Jueces de Paz y Tenientes Alcaldes para el aislamiento en caso de enfermedades contagiosas, facilitando los recursos necesarios. Cuidarán de que sea efectiva la posesión de solares y chacras del dominio comunal, concedidos para habitación y labranzas, y de que sea permanente el cultivo durante los cuatro años necesarios para la adquisición del dominio, según las leyes de Indias, que aún rigen en esa materia.

Con el auxilio de la policía, las Municipalidades procurarán que concurren á las escuelas primarias los niños que estén en edad, según la ley, y propenderán á que los vecinos hagan labores y siembras ó introduzcan maquinarias destinadas á desarrollar la agricultura y la ganadería, estimulando las Municipalidades, por medio de premios, la invención ó introducción de máquinas para exterminio de insectos; nombrarán anualmente comisiones de vecinos, presididas por un municipal, Juez de Paz ó Teniente Alcalde, para recorrer los establecimientos, examinar é informar si son cumplidas las disposiciones sobre policía, aguadas y cercos, pudiendo dictar las medidas oportunas ó proponerlas al Gobierno si no estuviesen en sus facultades. Se procurará dividir todos los distritos rurales en grandes secciones de exposición y feria, para lo cual las Municipalidades ó Comisiones auxiliares procurarán entenderse entre sí y ponerse de acuerdo á efecto de costear y formar de cada reunión de distritos una Sección, en la cual se celebre periódicamente una fiesta, cuyo principal objeto sea una exposición y venta de animales y productos agrícolas. Para extender los plantíos de árboles en caminos, arroyos y cañadas, las Municipalidades formarán establecimientos de viveros forestales en sus departa-

mentos. Se destina á ello una área, por lo menos, de 400 cuadras en los ejidos de los pueblos, y para abrevaderos, pastos y montes comunales, bajo la reglamentación y vigilancia de las autoridades.

Hemos pasado ligeramente revista á las disposiciones principales del Código Rural. El título final del mismo consagra y amplía las facultades que confirió á las Juntas el decreto administrativo de Agosto de 1868, y otros artículos del mismo Código contienen nuevas facultades, cuyo ejercicio es de la mayor importancia para el funcionamiento de las Juntas Económico-Administrativas en carácter de Municipalidades.

De *facultades* y de reglamentación no carecen nuestras Juntas. Bastaría para demostrarlo recorrer el *Proyecto de Código Municipal*, por P. V. Goyena, interesantísima *recopilación* metódica de cuantas disposiciones están *en vigencia* y se relacionan con las Juntas y demás autoridades municipales, su composición y nombramiento, sus atribuciones, los funcionarios municipales, la organización y administración de los servicios, los impuestos y la Hacienda municipal, presupuestos y contabilidad; todo lo cual forma un cuerpo de disposiciones que es NUESTRO VERDADERO DERECHO MUNICIPAL, el cual, en la referida recopilación, se desarrolla en más de *mil cien artículos*. Constituyen éstos la mejor demostración de que, en materia de Ordenanzas locales, nada tenemos que envidiar á otras naciones, y que ha existido y existe en el Uruguay, lenta y gradualmente organizada, la Administración local, con cierta independencia de la Administración general ó central de la República, en tanto cuanto ha sido compatible con la vaguedad, bien favorable, por cierto, de las disposiciones constitucionales, con el verdadero espíritu de nuestra Constitución, con nuestros hábitos, aspiraciones y necesidades.

Es evidente que la mayoría de las Juntas de los departamentos del interior han carecido y carecen de recursos, ó los que les están señalados son de escasa importancia, si se exceptúa la Junta de Montevideo; pero aún luchando con esa deficiencia de recursos en un ambiente político poco favorable, ha habido siempre en los Departamentos y hoy mismo algunas Juntas que funcionaron y funcionan satisfactoriamente, llenando en lo posible las verdaderas necesidades de la Administración local.

Es indudable que la autonomía que no repose sobre la suficiencia y administración independiente de medios económicos es, en general, efímera ó casi ilusoria; concluirá por gastar su actividad en providencias inútiles, ó por anularse ó negarse á sí misma, cayendo en el des-

crédito y condenándose á la inacción. Esto es lo que ha sucedido con muchas de nuestras Juntas en los departamentos de campaña mientras no se les ha provisto de recursos. Cuando los han tenido han hecho casi todas ellas obra de varón, buena ó mala, pero la han hecho. Hay otras causas de orden político que han contribuido á desacreditar y entorpecer la Administración departamental. Vienen de muy atrás algunas de esas causas, y son en parte un legado de la época colonial. El caudillaje primero; luego el militarismo, tras breves períodos de reorganización institucional; después, la oligarquía de parcialidades ó facciones sometidas á la influencia directriz de gobernantes que proclamaban el tutelaje odioso de los Pueblos niños, han suprimido las energías más espontáneas en el funcionamiento del gobierno local y del gobierno general, y falseado las leyes tutelares del sufragio; han suplantado la voluntad popular reemplazando sus manifestaciones genuinas con las escandalosas manipulaciones del fraude electoral.

Es así cómo la Administración local en los últimos tiempos, no obstante fugaces manifestaciones de verdadero progreso, ha ido convirtiéndose por los gobiernos en centro subalterno de influencias malas y en verdaderas factorías electorales. La vida cívica departamental no ha existido, en verdad, sino por breves períodos y en épocas distantes unas de otras. El campo de lucha se ha reducido, ó ha sido suprimido por el fraude y por la fuerza, y á poco andar por tan extrañada senda, sólo han logrado tener cabida las menguadas ambiciones de mediocridades lugareñas. Éstas se han apoderado de la Administración municipal en los Departamentos, con pocas y honrosas excepciones, y se han encaramado en los puestos principales del gobierno general, no para servir abnegadamente una magistratura, no para ejercer en bien del pueblo una función pública, sino para gozar del cargo, de su influencia y de sus gajes directos ó indirectos. Es así cómo las oposiciones han sido quebradas desde arriba; es así cómo se han reconocido impotentes para actuar dentro del terreno de la legalidad que resulta efímero, y es así, por último, cómo los elementos de mayor figuración intelectual y social han sufrido antes la postergación y el arrinconamiento en que vivieron hasta ayer no más por la influencia desastrosa de las oligarquías imperantes que convertían en su provecho exclusivo todos los resortes políticos y administrativos.

Queda, empero, flotando siempre en nuestro agitado escenario la esperanza de que estos males, por más que en gran parte tengan su origen en ciertas peculiaridades de nuestro estado moral y social, se atenuen ó desaparezcan de tiempo en tiempo con un cambio de rumbos y de hom-

bres que respondan enérgicamente á planes de política elevada, respetando los derechos de los adversarios y obedeciendo á principios elementales de moralidad en la gestión de la cosa pública. Estas reacciones, que fueron siempre la obra de la concordia ó de la conciliación entre los elementos dirigentes de los partidos, han durado lo bastante para dejar huella luminosa y fecunda en la historia institucional de la República. Vamos á verlo en las páginas siguientes.

En épocas de grandes turbulencias y de hondas crisis políticas y financieras, como la de 1875, el desquicio y la inmoralidad trascienden rápidamente de la Administración general á la Administración local. A las Juntas de 1873 á 1874, cuya elección fué en parte el fruto del pacto de concordia, sucedieron las *Comisiones extraordinarias*, designadas directamente por el Gobierno dictatorial de 1876 á 1878; y al salir de la Dictadura para volver con más ó menos hipocresía al régimen constitucional de 1879, la composición de las Juntas se modifica; nuevas influencias se hacen sentir en sus procedimientos; ha comenzado la aplicación del régimen trazado por el Código Rural, y aún, en medio de la corrupción política y del derroche que caracterizaron el período de 1880 á 1885, algunas Juntas realizaron obras de importancia con el auxilio del Tesoro Nacional, otras desquiciaron los servicios y malversaron las rentas de los Municipios.

Para normalizar un poco los procederes de las Juntas y someterlas á un plan general de obras, se publicó el decreto de 8 de Enero de 1881.

Este decreto expresa que el Gobierno tenía en cuenta que las obras públicas municipales que se costean con fondos del Estado, deben contratarse con arreglo á las leyes vigentes, y que las erogaciones que ellas demanden han de ceñirse á los recursos que les destina el Presupuesto general de gastos. En consecuencia dispone: que las Juntas acordarán al principio del año las obras públicas á realizarse. Los proyectos y pliegos de condiciones los harán: la de la Capital, por medio de su Comisión de Obras públicas (hoy *Dirección de Obras municipales*); y las Juntas de los Departamentos, por medio de la Dirección general de Obras públicas (reemplazada más tarde por el *Departamento nacional de Ingenieros*). Las obras se clasificarán en cuatro categorías: *urgentes, menos urgentes, de necesidad para el servicio público, de simple ornato de las poblaciones*.

Aprobados definitivamente los proyectos por el Gobierno, se llamará á licitación pública, elevándose las propuestas á la aprobación superior.

La inspección de las obras, durante su ejecución, se hará por un empleado científico de la Dirección general de Obras públicas, y los pagos se efectuarán *previo informe aprobatorio* de dichas obras.

Para aquellas obras, como los caminos, que luego de concluídas requieren conservación, las Juntas nombrarán personal de camineros, á razón de tres por cada cinco kilómetros, para recorrerlas incesantemente y mantenerlas en buen estado.

Los caminos á que se hace referencia son solamente los comprendidos en los ejidos de las poblaciones, y los trabajos que en ellos deben hacerse serán dirigidos por peritos dependientes de las Juntas, sin perjuicio de practicarse la inspección cuando lo juzgue conveniente la Dirección general de Obras públicas. El personal de camineros queda bajo la vigilancia de las Juntas, y éstas les proveerán de los materiales y enseres necesarios para llenar su cometido.

Las asignaciones que se acuerden á ese personal serán pagadas por las Juntas con los impuestos generales destinados á la conservación de la viabilidad pública.

Este decreto, que recuerda algunas normas de buena administración en la gestión de las obras públicas, no era, en verdad, más que una aspiración honesta y generosa del Ministro que lo dictó. La situación política no soportaba semejante plan de orden y economía; comenzó á agravarse por la supresión de garantías individuales, derroche de los dineros públicos y desquicio administrativo. La violencia y la inmoralidad que venían de arriba, suscitaron la protesta airada de las oposiciones en la llanura. De la protesta ardiente fué forzoso pasar á las conjuraciones y á la revolución, que se produjo, con aplauso del país entero, por una coalición patriótica de todos los elementos políticos adversos al Gobierno.

Cambiada la situación política del país en Noviembre de 1886; iniciada una época de tolerancia, de expansión y de prosperidad de todos los negocios, comienza también á recobrar incremento la vida municipal. La ley de 29 de Julio, de 1887 autorizó la contratación del Empréstito de 20:000,000 de pesos para rescatar una Deuda anterior y para aplicar al desarrollo de los intereses materiales en cada Departamento la cantidad de 80,000 pesos, que se invertirían en aumento y mejora de la viabilidad, y 50,000 pesos en la construcción de edificios públicos.

Para la inversión de éstos, se constituyeron Comisiones departamentales de Obras públicas. Estas Comisiones se componían en cada Departamento, con excepción del de Montevideo, de los miembros de las

Juntas Económico-Administrativas, del Jefe político, del Juez Licenciado departamental y del Cura párroco. Esta composición del personal obedecía á la conveniencia de dar representación á las necesidades de diverso orden que experimentaban los Departamentos, y á los elementos de mayor significación oficial.

Si las Juntas no tuvieran, como tenían á la sazón, el carácter de meras agencias ó instrumentos electorales bajo la dependencia del Ejecutivo: si las conveniencias financieras del momento no hubieran obligado á depositar en el Banco Nacional recién creado (Agosto de 1887) los fondos del Empréstito mencionado; si no hubiera mediado la especialísima circunstancia de que los fondos debían quedar allí á la espera de aplicación conveniente, porque, en medio de nuestros disturbios, la imprevisión y la escasez de recursos no habían permitido ocuparse de estudiar y proyectar obras, las Comisiones de Obras públicas habrían procedido con actividad en el desempeño de su cometido, y no hubieran sentido la presión de influencias del momento; no habrían quedado á merced de las complicaciones que un año después originó el Banco Nacional con sus desaciertos y las manipulaciones que le llevaron á la ruina, comprometiendo en su liquidación, aparte de otros valiosísimos intereses del Estado y de la Junta de Montevideo, los fondos correspondientes á algunos Departamentos, según la ley citada para viabilidad y edificios públicos.

El decreto restringía las facultades de las Comisiones, obligándolas á someter los proyectos á la aprobación del Poder Ejecutivo. Esto ocasionó demoras sensibles, sin mejorar gran cosa las condiciones económicas de las obras, permitiendo, por el contrario, la intromisión disimulada de influencias extrañas por completo al verdadero interés de los Departamentos, agraciados en más de un caso con verdaderos presentes griegos, como casas carísimas ó inadecuadas para Comisaría ó para escuelas, y construcciones para mercados ó corrales de abasto.

La mayoría de los Departamentos empleó las sumas votadas en la refacción ó construcción de los edificios para las Jefaturas políticas y los Juzgados letrados, en las reparaciones de templos, en la construcción de edificios escolares, en algunas obras de viabilidad.

Aunque la ley de 28 de Julio de 1887 no hacía exclusión de la Junta de Montevideo, ésta nada recibió de aquellos fondos; pero por la ley de 17 de Octubre de 1888 se autorizó la celebración del Empréstito municipal, cuya administración é inversión quedaban á cargo exclusivo de la Junta de Montevideo.

El Empréstito, autorizado por seis millones de pesos al 6 % de in-

terés y 1 % de amortización, con fondo de interés compuesto, se colocó al 85 % oro líquido, en el mercado de Londres, tomándolo íntegro la casa de Baring Brothers.

El producto de dicho Empréstito debía ser aplicado, hasta la suma de cien mil pesos, á la adquisición é instalación de una casa municipal que es hoy propiedad exclusiva de la Junta de Montevideo; al adoquinamiento de la ciudad y apertura, construcción, composturas y mejoras de calles y caminos en el resto del Departamento; á obras de salubricación; á rescate ó expropiación de obras ó empresas de carácter municipal.

Para la realización de este Empréstito fué necesario establecer cuáles eran las rentas propias del Municipio de Montevideo y afectarlas en seguida al servicio del Empréstito. Antes de contratarlo se había votado por el Cuerpo Legislativo un impuesto de salubridad, calcado sobre el impuesto de patentes de giro y profesionales y un adicional sobre el abasto de carnes con destino á mejoras especiales de viabilidad. La mejora del adoquinado había sido votada antes de la contratación del Empréstito, afectando á ella en parte de pago el 1 % de la contribución inmobiliaria del Departamento de la capital. Esta renta fué declarada Municipal por el artículo 9.º de la ley del Empréstito.

La Junta de Montevideo, dotada por la legislatura y por el Gobierno del teniente general don Máximo Tajés de tan valiosos elementos, comenzó la aplicación de los fondos del Empréstito con la adquisición de una casa para la Municipalidad; construyó el adoquinado; hizo reparaciones en varios caminos del Departamento; *macadamizó* dos en condiciones inmejorables; pavimentó otros; expropió terrenos para calles; rescató el mercado central, abonando por él casi medio millón de pesos, haciendo de los fondos del Empréstito una colocación al 16 % empedró por cientos de cuadras en los suburbios; hizo algunas mejoras de ornato en las plazas; adquirió gran parte de los terrenos necesarios para ensanchar el paseo del Prado; fundó el Conservatorio de vacuna, el Laboratorio químico bacterioscópico, la Casa de desinfección; creó la Inspección técnica departamental de Obras públicas; mejoró los cementerios; hizo proyectar por el reputado arquitecto paisajista Mr. Andrée (contratado especialmente) el plan de embellecimiento de Montevideo; adquirió nuevas parcelas para el ensanche de los cementerios; extendió el servicio del alumbrado eléctrico; exigió á la empresa concesionaria el mejoramiento de las aguas de alimentación por medio de grandes filtros y depósitos de decantación; extendió la red de las cloacas, dando servicio á unas ciento cincuenta manzanas

dentro del radio de la ciudad; sometió á nuevo régimen los tãmbos, caballerizas y porqueras; estableció la inspección veterinaria sobre los ganados para el consumo de la población de la Capital; inició la estadística, comparada y gráfica, de las enfermedades infecto-contagiosas; adoptó disposiciones varias relativas al régimen interior de las reparticiones de la Junta; organizó los trabajos municipales, sancionando y poniendo en práctica los pliegos de condiciones generales y especiales relativas á las obras públicas; creó cuatro nuevas Comisiones auxiliares; reorganizó el Presupuesto municipal, introduciendo algunas reformas en su ordenamiento y distribución, y obtuvo que fuera desde entonces ese presupuesto materia de ley especial, separada de la del Presupuesto general de gastos de la Nación. El Poder Ejecutivo prestó á la Junta valiosísimo concurso; igual cooperación recibió del Cuerpo Legislativo; y debido á esa protección se realizó, por el sistema de los boletines individuales, la obra del Censo municipal demográfico y del de las industrias, y se dictaron dos leyes importantísimas: la de servidumbres para la construcción, reparación y conservación de los carminos, y la expropiación de terrenos para ensanche, apertura y rectificación de calles y caminos.

Estas dos leyes favorecen igualmente la acción de todas las Juntas de los Departamentos (1).

(1) Memoria de la Junta de Montevideo de 1833 y 1839, por su Presidente, doctor Carlos María de Pena: *Censo Municipal de Montevideo y su Departamento en 1839*.

VI

RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. — RESUMEN COMPARATIVO

Atribuciones de las Juntas en general: atribuciones de la Junta de Montevideo; régimen interno; las Direcciones de servicios municipales. — Composición de las Juntas; funcionamiento como Cuerpo deliberante. — Cuestiones de competencia y jurisdicción; lo contencioso-administrativo en la Junta de Montevideo. — El régimen financiero; los Presupuestos de gastos; los recursos; enumeración de los mismos. — La Junta de Montevideo y las de los Departamentos. — Rasgos generales del régimen municipal de Montevideo comparados con algunos caracteres fundamentales del régimen de administración local en Inglaterra y Estados Unidos. — Proceso evolutivo de la Junta de Montevideo; observación de Tocqueville — Importancia de la Administración municipal de Montevideo.

Según la Constitución, el decreto administrativo de 13 de Agosto de 1868, leyes especiales, Código Rural y decretos posteriores, corresponde en general á las Juntas, *y muy particularmente á la Junta de Montevideo*, al tenor del decreto de carácter orgánico de 4 de Diciembre de 1891:

Velar por la educación primaria, nombrando el Presidente y demás miembros de la Comisión departamental de Instrucción pública, según la ley de educación común, representando ante las autoridades competentes las necesidades de las escuelas, y cuanto pueda contribuir á propagarlas y mejorarlas.

Promover la agricultura y prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos, ejerciendo al efecto las facultades conferidas por el Código Rural, y proponiendo á la Asamblea ó al Poder Ejecutivo las medidas que juzguen necesarias ó útiles.

Velar por la conservación de los derechos individuales. Esta función, que han ejercido también, y ejercen aún, de cierto modo, algunas Municipalidades inglesas, ha consistido en reclamar ante el Cuerpo Legislativo, como lo ha hecho la Junta de Montevideo varias veces, la observancia de leyes tutelares de aquellos derechos que se reputaban violados por el Poder Ejecutivo; formar las listas de los ciudadanos, de las que se sortearán en cada caso los que han de componer el Jurado

en las causas de imprenta y en las comunes del fuero criminal. El origen y alcance de esta facultad de velar por la conservación de los derechos individuales están además explicados en el Capítulo III.

Adoptar medidas y precauciones tendentes á evitar incendios, derrumbes ó inundaciones.

Fiscalizar la fiel observancia del sistema legal de pesas y medidas.

Conservar y cuidar las servidumbres en beneficio de los pueblos y los bienes de que está en posesión la Comunidad.

Administrar las propiedades municipales ó destinadas al servicio municipal.

Administrar las tierras de los ejidos, destinadas al crecimiento de los pueblos, á la colonización ó la labranza, ó fijación de familias labriegas, nacionales ó extranjeras; señalar y cuidar las dehesas para pastores y abrevaderos comunales; otorgar la enajenación de los solares y chacras de los ejidos en las condiciones establecidas por las leyes.

Proceder á la formación del censo departamental.

Otorgar concesiones de tranvías, según la ley de la materia.

Autorizar el establecimiento de alumbrado público, aguas corrientes, cloacas ó cualquier otro servicio que requiera ocupación de calles, plazas, puentes ó caminos, administrados por la Junta.

Ejercer la policía higiénica y sanitaria, según la ley orgánica de 31 de Octubre de 1895, que instituye los Consejos departamentales de Higiene, presididos por el Director de Salubridad, que es un Vocal de la Junta, y, según los Reglamentos municipales de la materia, especialmente en la Junta de Montevideo, que se rige por el Reglamento orgánico de Diciembre de 1865 y que tiene organizados sistemáticamente y con gran amplitud todos los servicios locales de policía sanitaria por medio de la Dirección de Salubridad. El artículo 20 de la ley de Octubre de 1895 deja expresamente en vigencia esa organización y aquel Reglamento. Dictar medidas para evitar ó combatir las epidemias; para la desinfección del suelo, aire y aguas; practicar la limpieza de calles y sitios de uso público; la extracción de basuras domiciliarias; la reglamentación é inspección de casas de inquilinato; de los establecimientos particulares calificados de incómodos; los de uso público, ó con entrada para el público, como los teatros, mercados, circos, baños, etc.; la inspección y análisis de sustancias alimenticias, de las aguas y bebidas; la propagación de la vacuna. Para atender estos últimos servicios se han fundado por la Junta de Montevideo en 1889 la Casa de desinfección, el Laboratorio municipal químico bacterioscópico y el Conservatorio de vacuna animal.

Organizar y cuidar la viabilidad pública, estando á su cargo dictar reglas para la nivelación y delineación de las calles y caminos vecinales y departamentales, habiendo extendido su administración hasta los nacionales dentro de los límites del Departamento de Montevideo, en virtud de una resolución del Poder Ejecutivo; imponer, dentro de los límites y términos de la ley, las servidumbres necesarias para la construcción, conservación y reparación de caminos; proyectar los planos y trazados de todas las vías municipales; proveer á la pavimentación de las mismas; reglamentar el tránsito y estacionamiento en sitios públicos, fijando tarifas; fijar la nomenclatura de calles, caminos, puentes, plazas y paseos; vigilar el mantenimiento de la ribera del mar y de los ríos y arroyos navegables; entender en lo relativo á fuentes, balsas, canales ó calzadas, según las leyes de la materia; ejercer las atribuciones que consigna al respecto el Código Rural; dictar reglas para la edificación en los centros urbanos, según la ley de la materia, así como ejercer las facultades de ley sobre cercos y veredas. La Junta de Montevideo ejerce todas esas funciones, según leyes especiales y con independencia del Departamento Nacional de Ingenieros.

Establecer, suprimir, trasladar, reglamentar los cementerios y establecer su régimen interior, higiénico y de orden público.

Entender en todo lo concerniente al abasto de carnes, tabladas, plaxas de frutos naturales y mercados, determinando su régimen económico y administrativo, según las disposiciones especiales y el Código Rural.

Autorizar rifas y loterías de cartones, según la ley de la materia.

Cooperar á las fiestas nacionales ó locales.

Dictar, con aprobación del Poder Ejecutivo, ordenanzas ó disposiciones de carácter general, y asegurar la ejecución de sus propios reglamentos.

Presentar y publicar mensualmente, sin perjuicio del balance anual, las cuentas de entradas de rentas é inversión de las mismas á la Contaduría general de la Nación.

El reglamento para el *régimen interno general de las Juntas* fué dictado en 1830. Es sumamente deficiente. Una ley orgánica subsanaría en parte la imperfección, siendo lo demás, en punto á tramitaciones, orden de discusión, policía y orden interno, *del resorte de la Junta, quien puede proponerlo al Poder Ejecutivo cuando lo juzgue conveniente, por vía de enmienda al Reglamento vigente, y según el artículo 129 de la Constitución.* Varios proyectos de ley orgánica PARA LA JUNTA DE MONTEVIDEO se agitaron ante el Cuerpo Legislativo desde 1881; y en

las *Memorias* del 88 y 89, el Presidente de la Junta incluyó dos proyectos que se utilizaron casi en su totalidad para redactar el *Reglamento orgánico para la dicha Junta, promulgado por decreto del Poder Ejecutivo en 4 de Diciembre de 1891*.

La Junta de Montevideo, para la administración de los servicios á su cargo, confía á cada uno de sus miembros, bajo la superintendencia general de la Junta misma y del Presidente, la *dirección* de uno ó más ramos municipales. Esas *Direcciones*, cargos unipersonales y de asesoramiento para la Junta, proceden también á manera de ministerios, con cierta independencia respecto de la Junta, *pero dentro de los reglamentos y las disposiciones que ésta dicta*. Existen hoy las siguientes DIRECCIONES: de *Obras municipales*; de *Salubridad*; de *Abastos*; de *Mercados y plazas de frutos*; de *Cementerios y Rodados*; de *Impuestos y de Alumbrado*; de *Instrucción pública*; de *Parques y Jardines*; de *Tesorería y de Contaduría*.

Estas divisiones de servicios vienen de muy atrás, pero han pasado por distintas organizaciones. Han sido Direcciones unipersonales, desempeñadas por un Vocal de la Junta; Comisiones, más ó menos numerosas, compuestas de vecinos ciudadanos; en 1865 de ciudadanos y extranjeros, presididos por un Vocal de la Junta; y por último, después de 1868 han quedado constituidas tales Direcciones unipersonales á cargo de un vocal de la Junta, y por un año, pudiendo ser reelegido durante el trienio que dura en sus funciones la Junta. En las demás Juntas de los Departamentos se procede, en cuanto á las divisiones de servicios, á semejanza de la Junta de Montevideo.

Cada una de las *Direcciones* tiene en la Junta de Montevideo su organización especial. Todas, menos las dos últimas (*Contaduría y Tesorería*) tienen *Secretarios*, que son Jefes inmediatos de servicios, bajo la dependencia del Director. Los Secretarios son también *Receptores* de rentas correspondientes al ramo.

La Junta de Montevideo se compone de nueve miembros; la de los Departamentos, de seis (artículo 49 de la ley de 13 de Abril de 1893). Cada Junta tiene un Secretario, que lo es á su vez del Presidente.

No hay Departamento ejecutivo especialmente organizado por ley, ni en Reglamento. La Junta reúne las dos funciones en sí misma; es Concejo deliberante á la vez que autoridad que manda y ejecuta por medio de su Presidente, de sus Vocales ó Directores, ó por órganos inferiores y con el auxilio de la policía cuando no fuese inmediatamente obedecida.

Como Concejo deliberante, la Constitución dispone que se reúna dos

veces en el año por el tiempo que la misma Junta acuerde ; esta disposición sólo se cumplió en los primeros años, hasta la *Guerra Grande* que empezó en 1843 y terminó en 1851.

Las primeras Juntas de Montevideo observaron el período de receso, fijando para sus reuniones las dos épocas que señaló la primera Junta : desde el 15 de Marzo hasta el 15 de Julio, y desde el 15 de Septiembre hasta el 15 de Diciembre. Durante el receso quedaba siempre el Presidente en ejercicio, y autorizado para convocar extraordinariamente. Sólo funcionaban la Comisión de Instrucción pública y la del abasto de pan, sometido entonces á fiscalización policial, en cuanto á peso y calidad.

El período de receso, aunque indicado en el Reglamento de 1891, está en desuso.

Como no es posible que una autoridad colectiva sea ejecutiva, la Junta delega la ejecución de un modo general, tácito ó expreso, en su Presidente, que desempeña en muchos casos funciones de verdadero Alcalde ó Mayor, y las delega también en los Directores de servicios en todo aquello que es de su especial incumbencia. La Corporación suele también encargar la parte ejecutiva de algunas resoluciones ó servicios al Presidente, asistido de un Director.

Algunas de las Direcciones tienen reglamentos orgánicos emanados de la Legislatura, de los Códigos, del Ejecutivo, ó de la propia Junta, en los que se señalan algunos cometidos y manera de proceder. Otras se ajustan á instrucciones generales de la Administración superior de Hacienda, como la Contaduría y Tesorería municipales, aunque de una manera inmediata dependen exclusivamente de la Junta ; otras carecen de estatuto orgánico general, pero están sometidas á las leyes especiales reglamentarias y decretos característicos de la índole de los servicios, como sucede con la edilidad en lo relativo á pavimento, construcciones, servidumbres de alineación, puentes y caminos, etc., etc.

La Junta, como Cuerpo deliberante, procede en Concejo : los asuntos se introducen por la Secretaría general cuando no son de la especial ó exclusiva competencia de los Directores, ó vienen de las Direcciones para la resolución definitiva en pleno. Los asuntos pasan por dos discusiones y se resuelven en forma de mociones escritas. Se presentará en forma de Ordenanza municipal toda moción ó proposición dirigida á crear, reformar, suspender ó abolir una Ordenanza, institución ó regla general. Estas Ordenanzas requieren aprobación del Poder Ejecutivo. Éste podrá suspender, por un decreto público, el cumplimiento ó ejecución de las Ordenanzas, Reglamentos ó

resoluciones de la Junta, cuando á su juicio haya, en algunos de esos actos, exlimitación de facultades, violación de ley ó de contrato, ó perjuicio público de carácter grave. Si la Junta no se conformase con la suspensión ordenada, podrá manifestarlo así al Poder Ejecutivo y fundar su insistencia. El Poder Ejecutivo resolverá, en el plazo de veinte días, si mantiene ó no la suspensión. Cuando la Junta fuese remisa en el ejercicio de sus facultades, reclamado por el interés público, podrá el Poder Ejecutivo exhortarla al cumplimiento de sus deberes. Si la exhortación no diese resultado satisfactorio, podrá el Poder Ejecutivo adoptar las providencias y resoluciones omitidas por la Junta. En caso de que dichas providencias y resoluciones traigan aparejada alguna erogación, el Poder Ejecutivo la hará efectiva con las rentas propias del Departamento.

Las cuestiones de competencia en jurisdicción entre la Junta y cualquiera otra autoridad administrativa serán resueltas por el Poder Ejecutivo. Las providencias de mero trámite que dicte la Junta en ningún caso serán apelables; pero toda otra resolución y las Ordenanzas y Reglamentos podrán ser reclamados por los particulares á quienes damnifiquen, ante la misma Junta, con apelación para ante el Poder Ejecutivo, si el reclamo se funda en simple *oposición de intereses*, y para ante los Tribunales reunidos si el reclamante alega *oposición de derechos*. Hay simple oposición de intereses cuando, sin negar á la Junta la facultad en cuya virtud ha procedido, ni atribuirle violación de ley ni de contrato, se atacan sus actos como injustos é inútilmente perjudiciales al interés privado. Hay oposición de derechos cuando se niega la facultad de la Junta ó se aduce un derecho propio fundado en ley ó en contrato que aquélla ha violado. Según la gravedad del caso, el Poder Ejecutivo ó los Tribunales reunidos podrán ordenar la suspensión del acto reclamado, mientras uno ú otros resuelven la cuestión. Los Tribunales de apelación reunidos (1) procederán breve y sumariamente, con audiencia del Ministerio público, en todos los actos en que el Reglamento (2) les atribuye jurisdicción, y sus resoluciones serán inapelables.

En lo tocante al régimen financiero, el presupuesto de gastos y obligaciones, así como el plan de recursos, se proyectan por el Presidente después de recabar los datos é informes que deben suministrar las Di-

(1) Hacen las veces de Alta Corte mientras ésta no se organice.

(2) Estas disposiciones sobre contencioso-administrativo no son obligatorias porque emanan simplemente de *decreto* del Poder Ejecutivo.

recciones; se somete á deliberación en Junta, y luego de aprobado se envía al Poder Ejecutivo para que lo pase al Cuerpo Legislativo del Estado, ó se envíe directamente á éste por la misma Junta. Una vez sancionado por las Cámaras, se transmite á la Junta para su cumplimiento.

El presupuesto de la Junta de Montevideo se sanciona desde 1888 en ley separada de la del Presupuesto general de gastos de la Nación. El de las demás Juntas forma parte de las planillas comprendidas en el presupuesto del Ministerio de Gobierno.

En 1887 el presupuesto anual de la Junta de Montevideo para todo gasto y servicio alcanzaba apenas á medio millón de pesos, *sin computar los servicios de caridad y beneficencia públicas*, que corren por separado y á cargo de una Comisión Nacional instituida en 31 de Diciembre de 1886 y se sufragan con el producto de la *Lotería de Caridad*, especialmente afectado á esos institutos.

La organización del presupuesto corresponde en la Junta de Montevideo á la de las *Direcciones de servicios* que quedan indicadas, y la obligación principal que afecta á las rentas municipales es la del servicio de intereses y amortización del Empréstito denominado municipal. (L. L. de 17 de Octubre de 1888 y de 10 de Junio de 1892).

Las principales rentas tienen las siguientes denominaciones:

Impuesto de Abasto y Tabladas. En Montevideo es exclusivamente municipal; en los demás Departamentos está principalmente afectado á Instrucción pública. El Abasto grava los animales destinados al consumo de la ciudad y puerto; el de Tabladas, ó derecho de piso que pagan los animales faenados para el consumo, y los destinados á los *Saladeros*, establecimientos industriales donde se preparan las carnes saladas y se transforman y benefician los residuos de la matanza. La cuota de este impuesto no es la misma en todos los Departamentos.

Impuesto de alumbrado, á que se une el de *serenos*, que antes respondió á un servicio nocturno de seguridad, pero que actualmente subsiste en Montevideo como un verdadero adicional del impuesto de alumbrado, sin que la Municipalidad tenga nada que ver con el servicio de seguridad, que es de cargo de las Jefaturas de policía. Montevideo está alumbrado desde 1889 con luz eléctrica, de lámparas incandescentes. La Compañía que estableció el servicio pasará en breve tiempo, mediante arreglos ya celebrados, á ser exclusivamente municipal, aunque sometida para su administración á un régimen de arrendamiento.

El uno por mil de la contribución inmobiliaria del Departamento, en Montevideo, cuya cuota total es de 6 1/2 ‰.

Impuesto de Salubridad, calcado sobre el mismo plan del impuesto de Patentes de giro para comercio, industrias y profesiones que es renta general de la Nación, como la contribución inmobiliaria. El impuesto de Salubridad tiene el carácter de un *adicional* sobre el nacional de Patentes y sólo se percibe en Montevideo.

Derechos de mercados, que se cobran en Montevideo y en las demás ciudades que tienen esos establecimientos; por alquileres de pisos, puestos y cuartos en el interior de los mercados y *dentro del radio que á éstos se asigna por las Juntas*.

Patentes de rodados, cuyo 60 % se aplicará á mejoras de viabilidad por las Comisiones auxiliares en sus respectivos distritos, y el 40 % restante en la ciudad capital del Departamento.

Otros arbitrios, ó impuestos de menor importancia, como *derechos por inhumaciones*; *permisos para edificar y cercar*; *derechos de registros de ventas*; *certificaciones de estado civil*; *derechos de rifas*; *lotería de cartones*; *extracción de piedras y arena, etc., etc.*

El total de «recursos» de que dispuso la Junta de Montevideo en 1888 fué 783,255 pesos fuertes, y en el año 1889 de pesos fuertes 1:172,976, *sin contar los fondos correspondientes al Empréstito municipal de seis millones de pesos*.

El régimen municipal de Montevideo se distingue del de los demás Departamentos. Las ciudades capitales tienen en todas las naciones por ser el asiento del Gobierno nacional, por su densidad de población, por su riqueza, por el mayor grado de civilización y de cultura á que han llegado, ó simplemente por la influencia directa de la política, una organización municipal distinta de las demás ciudades, villas ó pueblos. Y eso mismo ha sucedido con Montevideo, que goza de mayores recursos, de recursos propios, de mayor amplitud de acción, siente con mayor intensidad el aguijón de la opinión pública, y de consiguiente ha extendido y perfeccionado por esfuerzo propio y por la ayuda del Gobierno general todo el vasto y complejo mecanismo de servicios municipales que corresponden á las necesidades administrativas de una agrupación *urbana* que pasa ya de 180,000 almas.

Si se estudian con algún detenimiento las instituciones que componen la Administración municipal en Inglaterra y en los Estados Unidos, reputados como los países más avanzados en la práctica del *self government* y de la Administración local, y se comparan en seguida

con las funciones que ejerce la Junta de Montevideo, con plena independencia, sólo se notan EN LO FUNDAMENTAL:

1.º *La precaridad de este régimen municipal nuestro*, sin la fuerza moral y legal incontrastable que le daría su consagración expresa en la Constitución de la República ó en una ley orgánica. Este defecto mantiene todavía á las Juntas, en ciertas funciones, bajo la autoridad discrecional del Ejecutivo, *por más que una gran parte de las más importantes funciones ó franquicias municipales están ya IRREVOCABLEMENTE incorporadas en la ley*, como se demuestra con el Código Rural y en el importante *Proyecto de Código Municipal* de Goyena. Bien puede decirse que á este respecto nos encontramos como la Inglaterra misma hasta la ley general municipal, de 1882, que vino á legalizar, y no del todo, la personería administrativa de los Municipios y distritos municipales creados hasta el día por costumbre, por *common law*, por ley especial ó por gracia de la Corona.

2.º *La falta en nuestras Juntas de un Departamento Ejecutivo personal*; el Intendente ó el Alcalde ó Mayor, como le tienen los Municipios ingleses y los urbanos en los Estados Unidos, elegido por el pueblo ó por el Concejo municipal de entre sus miembros, como en Inglaterra; ó por el Ejecutivo, con venia del Senado, como en la capital Argentina, á semejanza del *Gobernador de Wáshington (Distrito municipal de Columbia)*, nombrado también por el Presidente de los Estados Unidos con venia del Senado. La separación de las funciones deliberantes de las ejecutivas es algo tan elemental, que en nuestra misma Junta, según acaba de verse, ha sido forzoso hacerlo delegando las últimas, ya sea en los *Directores*, ya en el Presidente, ó en ambos á la vez; pero principalmente en el Presidente como jefe de la Administración municipal.

3.º *La carencia de facultad para votar los gastos y los pequeños impuestos ó arbitrios, y aplicar éstos en servicios ú obras municipales*. Una ley puede y debe proveer á ello, según nuestra Constitución (artículo 127). Ninguna Municipalidad ejerce esas funciones sin alguna limitación, en Inglaterra lo mismo que en los Estados Unidos. En la primera nación, según la ley del 82, los Concejos municipales votan los impuestos como mejor entienden; pero sea cual fuere la contribución, no puede ser cobrada más que *una sola vez en el año, ni exceder jamás en el mismo año de ocho peniques por libra sobre el rendimiento anual, neto, de las propiedades sometidas en general á impuestos*. Prescripciones semejantes hay para los Municipios urbanos de los Estados Unidos, y en algunos de ellos la evaluación de bienes y el reparto

de impuestos municipales tiene su control en los Concejos de Condados y hasta en las legislaturas de Estado, siendo unos mismos los evaluadores y recaudadores de impuestos municipales de Condado ó de Estado (1).

Ningún cuerpo municipal carece de la facultad de votar *pequeños impuestos ó arbitrios*; la limitación de un máximo se encuentra en casi todas las generaciones comunales, cuando no se ha buscado el contrapeso ó la restricción en integrar los Concejos con un cierto número de contribuyentes ó en la aprobación ulterior y definitiva de autoridades administrativas ó legislativas superiores, sin cuyo beneplácito los impuestos municipales no se consideran legítimos ú obligatorios. La libertad de invertir los impuestos *tampoco es absoluta*, como no sea en algunos Municipios rurales y urbanos de los Estados Unidos, donde se clama por una reforma que evite los abusos. En Inglaterra los presupuestos municipales pasan por el control del Departamento de Gobierno local « *Local Government Board* », que es una sección especial del Ministerio del Interior, y con cierta independencia dentro del régimen parlamentario y de organización de gabinete. En Wáshington los Comisionados, nombrados por la ley de 1878 para el gobierno municipal, debían someter al Ministerio de Hacienda para su aprobación el Presupuesto del año fiscal.

4.º *La facultad de nombrar y destituir empleados.*— Esta es una facultad que ejercen de una manera omnímota todos los Concejos municipales, ó los Alcaldes, Intendentes ó Mayores con la venia ó asentimiento de los Concejos. Las disposiciones de nuestra Constitución en nada se oponen al ejercicio de esa prerrogativa; las restricciones establecidas en ella sobre nombramientos ó destituciones de empleados se refieren exclusivamente al Poder Ejecutivo en la Administración general, y no á la Administración interior ó local, que no está, ni debe estar, bajo su inmediata y absorbente dependencia, porque las Juntas no son meras agencias ó resortes del Poder Ejecutivo, como queda demostrado en las páginas anteriores y se ve en el *Proyecto de Código Municipal* por P. V. Goyena.

Aunque la amovilidad estuviese consignada en las leyes, los casos en que se produzca la remoción de empleados han de ser raros. Así en Inglaterra, donde, por punto general, son amovibles los empleados administrativos, es donde más se practica la inamovilidad. Se cita el ejem-

(1) *American Common wealth*, por Brice, donde puede verse además un prolijo estudio sobre los tres tipos de gobierno local, rural y la administración de las ciudades en los Estados Unidos.

plo de un funcionario inferior que obligó á una investigación, cuyo expediente alcanzó á 1.260 fojas! Cuando se dice que los empleados son amovibles, no se dice que lo sean *arbitrariamente*, y sin expresión de causa fundada ó sin resolución bien motivada, á no ser en puestos de confianza.

Fuera de estos graves vacíos de nuestro régimen municipal, podemos decir que, en todo lo demás, como son servicios públicos de índole local, y organización y administración, percepción de rentas, empleo de las mismas, etc., la Junta de Montevideo los tiene á su cargo y los rige con independencia, tratando de conservar cierta amplitud de acción, sin la que no es concebible una mediana Administración comunal.

Los servicios de *Beneficencia*, *Educación común* y *Policía*, no son ahora de la competencia de nuestra Municipalidad. Los dos primeros han cesado de estar bajo su dirección. El escolar, desde la reforma de 1877, quedó, como en los Estados Unidos y en Inglaterra, bajo la inmediata administración de autoridades especiales, si bien conservan las Juntas alguna ingerencia en la composición y en las funciones de las Comisiones departamentales, dependientes á su vez de la Dirección general de Instrucción primaria. La Beneficencia, que abraza los hospitales, asilos de dementes, de inválidos y mendigos, de huérfanos, y asilos maternos, está, como ya se ha dicho, á cargo de una Comisión de carácter nacional, nombrada por el Poder Ejecutivo, instituida en 1887.

La *Policía* es desempeñada por los *Jefes políticos*, delegados del Poder Ejecutivo de los Departamentos. Nada se opone á que tan importante ramo de administración se organice según el modelo americano ó el inglés, lo que en verdad importaría volver, en parte, á la tradición de nuestros Cabildos.

En resumen: aunque carecemos de ley orgánica municipal, hemos sabido adoptar y mantener en la administración de Montevideo algunas sanas prácticas de gobierno propio, acentuando la autonomía y la descentralización hasta un punto compatible con nuestra Constitución unitaria, con el espíritu de algunas leyes liberales, y con necesidades y aspiraciones populares que no admitían aplazamiento.

Si bien no goza la Junta de ciertas facultades esenciales á las verdaderas municipalidades,—tal como quedó organizada en Montevideo en 1889 y por los servicios que administra, puede soportar un paralelo con instituciones semejantes del Viejo y del Nuevo Mundo, con la ven-

taja en nuestro favor de una gran simplificación en el mecanismo de la administración local, *desiderátum* á que se aspira en otros países, y al que han obedecido, no sólo las reformas municipales de ciudades como Nueva York, Brooklin, Chicago, San Luis, Boston, San Francisco, sino también las transformaciones operadas en la vieja Inglaterra por la ley municipal de 1882 y la de reforma del gobierno local, de 1888.

La Junta de MONTEVIDEO ha ido creciendo por impulso propio y extendido su acción, con plena independencia, á la organización de servicios y ejecución de obras importantísimas de salubridad, ornato y viabilidad general; ha crecido sola en medio de nuestros disturbios políticos, de nuestras grandes crisis sociales, y á pesar de nuestros desastres financieros. Podemos decir que ha echado hondas raíces la institución. Lo que no era más que Junta, ha se convertido en Municipalidad; y aunque todo lo existente hoy como servicios municipales haya tenido hasta ayer no más una existencia efímera, dependiente de decretos administrativos, ó cimentado en leyes transitorias que han ido delegando servicios locales en la Junta; aunque haya sido organizado por la fuerza de la necesidad, en medio de situaciones extraordinarias y bajo la presión de circunstancias calamitosas, bien pudimos decir nosotros, en nuestro carácter de Presidente de la Junta en 1889, al inaugurar la Casa Municipal: «Aquí está transfigurado el Cabildo de los principios del siglo: aquí está, por fin, la Junta convertida en Municipalidad, desarrollada fuera de toda ley, contra toda norma regulada de crecimiento, sin carta orgánica, sin la consagración de la ley, pero con el hálito de vida de las comunas poderosas; de tal manera, que la Constituyente futura, al ocuparse del Gobierno municipal, más feliz en esto que la de 1829, no hará sino consignar en sus páginas una entidad viviente, consagrándola como conquista popular. Tan es cierto lo que decía Tocqueville. *Es raro que la libertad municipal sea creada por las leyes; nace en cierto modo por sí misma; son la acción continua de las leyes, las costumbres, las circunstancias, y sobre todo el tiempo, los que consiguen consolidarla.* De entre las ruinas del régimen colonial; al calor de la efervescencia revolucionaria; en medio de sobresaltos, de las dudas y los desfallecimientos engendrados por la demagogia y la anarquía, surgió esta institución de la Junta, endeble, pobre y enfermiza, como esas plantas que crecen oprimidas por toda clase de obstáculos y pugnan por alcanzar la luz del día, difundiendo después vigorosas é irresistibles si manos bienhechoras rompen los estrechos mol-

des y las ligaduras opresoras del pasado, y dejan que circule á su albedrío la savia fecundante de la libertad.»

Tal es el proceso evolutivo de la Junta de Montevideo, elevada á la categoría de verdadera Municipalidad por la ley del Empréstito municipal, que á la vez la dió personería en Londres, en el más grande mercado financiero del mundo; consagró la propiedad de sus rentas; la dotó de cuantiosos recursos; la permitió organizar y ejecutar servicios, obras y trabajos importantísimos; la obligó á subir el presupuesto ordinario de gastos de 450,000 pesos á más de *un millón*, y la facultó para administrar libremente cinco millones de pesos, tanto como el tercio del presupuesto general de la Nación.

Tal ha sido, hasta ayer no más, la Junta de Montevideo por sus propias tradiciones, por sus esfuerzos del pasado, por la voluntad y la iniciativa de los miembros componentes, creciendo al amparo de las franquicias otorgadas por los Poderes públicos; regida por una especie de *common law* ó derecho consuetudinario; desenvolviendo con vigor la vida municipal, sin estar consagradas por ley orgánica su autonomía y su independencia, fiadas por completo, como conquistas definitivas en lo futuro, al acierto en la gestión administrativa de la Corporación con el concurso y el beneplácito del pueblo.

Montevideo, 12 de Octubre de 1897.

CARLOS MARÍA DE PENA,

Profesor de Derecho Administrativo y de Economía y Finanzas
en la Universidad de Montevideo.

ÍNDICE



ÍNDICE

	Págs.
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL URUGUAY	5

I

LOS CABILDOS

Erección del Cabildo de Montevideo en 1730; cargos electivos y perpetuos; condiciones de elegibilidad. — Funciones generales del Cabildo; funciones de sus miembros. — Primeros actos del Cabildo. — Creación del gobierno político y militar de Montevideo; su jurisdicción. — Desarrollo de la institución municipal; paralelo con el adelanto general y el progreso económico de Montevideo á principios del siglo. — El espíritu público y la reconquista de Buenos Aires contra los ingleses; revelación de elementos y fuerzas con que contaba Montevideo; espontaneidad é independencia con que procedió; participación gubernativa del elemento popular. — El 18 de Julio de 1806; proclamación del Gobernador de Montevideo como jefe superior del Continente; consecuencias de las luchas contra los ingleses; gérmenes de emancipación. — El movimiento insurreccional en el Uruguay; Artigas; la primera *Junta municipal*; los cinco Cabildos. — La Revolución y el régimen colonial. — El Cabildo abierto de 1815; el pueblo toma intervención en la elección del Cabildo. — La dominación lusitana.

II

APRECIACIONES GENERALES SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS CABILDOS EN EL RÍO DE LA PLATA, Y SOBRE EL CABILDO DE MONTEVIDEO.

Antecedentes de la institución; las instituciones comunales en España; los Cabildos en América; en el Río de la Plata; peculiaridades del Cabildo de Montevideo. — El *Cabildo abierto*: sus primeras manifestaciones; su actitud durante la reconquista. — Montevideo cuna del movimiento precursor de la Revolución de Mayo; la Junta de 1808; apreciaciones del historiador Mitre. — El espíritu político de Montevideo bajo el dominio colonial; expansión de la vida municipal; los albores de la Independencia; decadencia de la institución bajo la dominación luso-brasileña.

III

LOS CONCEJOS DE ADMINISTRACIÓN Y LA CONSTITUCIÓN DE LA
REPÚBLICA ORIENTAL DE 1830

La independencia: la Convención de 1828. — La Constitución de 1830; organización administrativa; el Poder Ejecutivo y las Juntas económico-administrativas. — El viejo y el nuevo régimen administrativo. — La Constitución argentina de 1826 y los Concejos de administración: organización y funciones de estos Concejos; disposiciones de la Constitución argentina, comparadas con las de la Constitución uruguaya, sobre Juntas; origen de las disposiciones de la Constitución oriental. — Administración general de la República y administración interior de los departamentos; consideraciones sobre esta división, según la Constitución oriental; necesidad de acentuar esas distinciones; proyecto del constituyente Solano García sobre organización de las Juntas económico-administrativas. — *Cabildos, Concejos y Juntas*: la escuela práctica de administración.

27

IV

LAS JUNTAS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS DESDE 1830 Á 1868

Las Juntas y el organismo nacional de 1830: desorganización en el régimen de Administración municipal; formación del organismo administrativo de la Nación. — Comparación del viejo régimen municipal con el nuevo de Administración local; El Cabildo y la Junta. — La Junta hasta 1833. — Elementos económicos para la Administración local. — La centralización producida por la organización nacional; delegaciones impuestas por la necesidad; descentralización gradual; administración por las Juntas de las tierras de los Ejidos; los «Propios». — Los Presupuestos departamentales; Montevideo y los Departamentos del Interior; servicios á cargo de la Administración departamental; la importancia administrativa de Montevideo como Metrópoli. — Las Jefaturas políticas y las Juntas en la Administración departamental; confusión de atribuciones; separación de funciones. — Creación de las Comisiones auxiliares de las Juntas; sus funciones. — La Administración local y la prosperidad económica del país. La Administración Berro y la dictadura Flores. — El decreto de 13 de Agosto de 1868 sobre atribuciones de las Juntas.

37

V

LAS JUNTAS DESDE 1868 Á 1890

La Comisión extraordinaria Administrativa de 1865 á 1867; rentas propias y libertad de acción. — Desquicio administrativo producido por la guerra civil de 1868 á 1870. — La paz de Abril de 1872; período de reorganización; progresos en la legislación sobre facultades nuevas y recursos; desnivel entre los gastos y los recursos de la Administración local; sus causas, según el informe del Contador General de la Nación. — El *año terrible*. —

La gran reforma durante el período de la paz; la Asociación Rural del Uruguay y el Código Rural; importancia de este cuerpo de leyes; indicación de las materias que más se relacionan con la Administración local; el título VI de dicho Código. — Nuestro derecho municipal codificado. — Causas que han influido en la marcha irregular é incompleta de la institución municipal. — El Decreto de 8 de Enero de 1881. — Nuevos horizontes en 1886. — Empréstito para obras públicas; Comisiones especiales para su aplicación. — El Empréstito municipal de Montevideo: transformaciones y mejoras del 88 al 90.

46

VI

RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. — RESUMEN COMPARATIVO

Atribuciones de las Juntas en general: atribuciones de la Junta de Montevideo; régimen interno; las Direcciones de servicios municipales. — Composición de las Juntas; funcionamiento como Cuerpo deliberante. — Cuestiones de competencia y jurisdicción; lo contencioso-administrativo en la Junta de Montevideo. — El régimen financiero; los Presupuestos de gastos; los recursos; enumeración de los mismos. — La Junta de Montevideo y las de los Departamentos. — Rasgos generales del régimen municipal de Montevideo comparados con algunos caracteres fundamentales del régimen de administración local en Inglaterra y Estados Unidos. — Proceso evolutivo de la Junta de Montevideo; observación de Tocqueville—Importancia de la Administración municipal de Montevideo

64

